

Universidad  
de La Laguna  
Facultad de Derecho



# **EL MERCADO DE TRABAJO Y LAS POLÍTICAS DE EMPLEO DIRIGIDAS A LOS JÓVENES. SU APLICACIÓN EN ESPAÑA.**

Grado en Relaciones Laborales

Facultad de Derecho

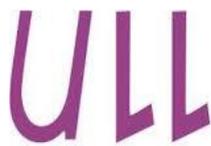
Universidad de La Laguna

Curso 2017/ 2018

Convocatoria: Julio

Autor: Sandro Ramos Navarro

Tutor: Juan Manuel Cabrera Sánchez



## ÍNDICE

### Resumen

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. Introducción.....</b>  | <b>1</b>  |
| <b>2. Mercado laboral juvenil.....</b>                                       | <b>3</b>  |
| <b>3. La política de empleo: conceptualización y ámbito.....</b>             | <b>14</b> |
| <b>4. El papel de la Unión Europea. La Estrategia 2020.....</b>              | <b>16</b> |
| <b>4.1. Estrategia Europea de Empleo Juvenil.....</b>                        | <b>22</b> |
| <b>4.2. Paquete de Medidas para el Empleo Juvenil.....</b>                   | <b>24</b> |
| <b>5. La política de empleo en España en relación al empleo juvenil.....</b> | <b>28</b> |
| <b>5.1. La Estrategia Emprendimiento y Empleo Joven.....</b>                 | <b>32</b> |
| <b>5.2. El Sistema de Garantía Juvenil.....</b>                              | <b>35</b> |
| <b>6. Conclusiones.....</b>  | <b>41</b> |
| <b>7. Bibliografía.....</b>  | <b>44</b> |
| <b>8. Anexos.....</b>  | <b>47</b> |



## RESUMEN

El colectivo juvenil español es muy importante para el crecimiento y desarrollo económico del país, y desde el año 2008, viene padeciendo las consecuencias de la crisis económica.

Las tasas de desempleo han alcanzado en el 2013 las cotas más altas registradas. La situación es especialmente sensible para los jóvenes menores de 25 años, y para los denominados “not in employment, education or training”. Junto al desempleo, aparecen otros factores de carácter estructural que impiden la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo.

La situación es tan excepcional, que desde la Unión Europea comienza a establecerse una serie de políticas de empleo, que van a guiar a las concretadas desde cada Estado Miembro, y que cuentan con medios y apoyos extraordinarios.

No cabe duda que si no se toman las decisiones necesarias para atajar el problema, las secuelas para los jóvenes pueden ser irreparables.

## ABSTRACT

The collective Spanish youth is very important for growth and economic development of the country, and since 2008, is suffering the consequences of the economic crisis.

Unemployment rates have reached the highest level ever in 2013. The situation is particularly sensitive for young people under 25 years of age, and for the so-called “not in employment, education or training”. Along with unemployment, are other structural factors which hinder the incorporation of young people into the labour market.

The situation is so exceptional, it begins to settle a number of employment policy, which will guide to the identified from each Member State, and which have means and extraordinary support from the European Union.

There is no doubt that if the decisions needed to tackle the problem are not taken, the consequences for young people can be irreparable.

## **1. INTRODUCCIÓN.**

Dado que el presente trabajo abordará algunas de las políticas de empleo que afectan al colectivo juvenil, se hace necesario realizar una delimitación conceptual de trabajador joven. Hay que tener en cuenta que es un término muy específico pero que no cuenta con una definición concreta. Para la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la UNESCO, joven es la persona que se encuentra en una etapa de la vida que abarca desde los 15 a los 24 años. No obstante, dada la magnitud de las políticas laborales juveniles, la edad se amplía hasta las personas con 30 años de edad (por ejemplo el Sistema de Garantía Juvenil y la Estrategia Española de Empleo Joven). Con lo cual, en este trabajo se entenderá por joven a la persona comprendida entre los 16 y los 30 años.

La coyuntura actual, y que venimos padeciendo desde el año 2008, afecta gravemente a la situación económica europea, y especialmente, lo hace en el contexto español.

Esta crisis sigue dejando resultados devastadores para la economía española, siendo particularmente complicado el escenario por el que atraviesa el mercado de trabajo juvenil. El desempleo de este colectivo ha alcanzado máximas cotas, duplicando las tasas de otros colectivos. Además, los jóvenes padecen a una alta temporalidad, precariedad y dificultades de inserción, dificultando que puedan acceder a un trabajo estable y con ingresos dignos. Esto hace prever que los jóvenes se enfrentarán durante algunos años más a las secuelas de esta crisis, y que en muchos casos ha llevado a la exclusión del mercado de trabajo.

Ante esta realidad, tanto a nivel europeo como nacional comenzaron a desarrollarse medidas, sobre todo a partir del año 2010, que pudieran contrarrestar la tendencia del desempleo juvenil, y también ante el temor de que la evolución del empleo juvenil pueda convertirse en un problema estructural si no se le da un impulso y cambio de rumbo a las políticas de empleo.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente trabajo versará sobre el estudio de las principales políticas de empleo vinculadas al mercado de trabajo joven, que se han aplicado desde el año 2008.

La elección de este tema se lleva a cabo por varios motivos. El primero de ellos es el interés que muestro por mercado trabajo y, por la políticas de empleo, que con anterioridad han sido planteados en asignaturas como Economía del Trabajo y Política Económica Laboral. En segundo lugar, me centro en la población joven dado que soy un joven estudiante, con lo cual me encuentro en este tramo de edad y pronto seré demandante del empleo. En tercer lugar, se trata de un colectivo que está sufriendo de forma grave el impacto de la crisis y la intención es ahondar en los medios para solucionarlo.

En cuanto a los objetivos, desde un punto de vista general, se quiere conocer la situación actual y la evolución del mercado de trabajo de la población joven en España, a través del análisis de las tasas de ocupación, desempleo, la formación alcanzada, etc. Esto nos permitirá conocer el contexto en el que nos encontramos y cómo ha afectado la crisis en este grupo de edad, para luego pasar a la parte central sobre la que versará el trabajo. Esta no es otra que ofrecer la visión actual de las políticas de empleo que se están desarrollando, entre las que destacan: la Estrategia Europea 2020, el Sistema de Garantía Juvenil y la Estrategia de Empleo Joven 2013-2016.

Para lograr estos objetivos es importante el apoyo estadístico que ofrecen el Instituto Nacional de Estadística (INE) y la Oficina Estadística de la Unión Europea (EUROSTAT). Estas, junto con otras fuentes, proporcionarán la información y datos necesarios para saber la situación del mercado juvenil. También es fundamental la aportación de revistas científicas, estudios y análisis anteriores en esta materia que servirán de apoyo para las afirmaciones y observaciones hechas.

## **2. EL MERCADO LABORAL JUVENIL.**

En este apartado se abordará el estudio del mercado juvenil. Lo que se pretende es conocer de forma generalizada algunos de los aspectos del mismo, analizando la evolución que ha tenido lugar entre los años 2008 y 2017, en España y su comparación con otros países europeos.

Sin duda alguna, a lo largo de estos años, y aún hoy en día, la situación por la que atraviesa el mercado de trabajo, y en concreto, el paro, es la principal preocupación de los españoles<sup>1</sup>. En este sentido, si existe un colectivo está sufriendo diferencialmente este problema es el de los jóvenes, cuya tasa de paro en nuestro país llegó a su cota más alta nunca antes registrada, situándose en el 53,01% en el año 2013<sup>2</sup>. La causa general de esta situación se inició con la crisis económica y financiera surgida en Estados Unidos<sup>3</sup>, que puso fin a la etapa de expansión y crecimiento económico, que se viene padeciendo desde el año 2008, y cuya característica principal es el desempleo que está generando. Tal es así, que según la OIT, el desempleo juvenil llegó en 2013 al 12,6%, estando desempleados alrededor de 73 millones de personas a nivel mundial.

En cuanto a la Unión Europea, hay que decir que la crisis refleja un gran impacto económico y financiero, que unida a las dificultades que atraviesan algunos países, ha supuesto el aumento generalizado de las tasas de desempleo. Aunque, a partir del año 2008 la destrucción de empleo comienza a ser significativa, cada Estado Miembro se comporta de forma diferente. Tal es así que, estas tasas de desempleo unidas a la destrucción masiva de puestos de trabajo que ha supuesto la crisis, sitúan a muchos países europeos al borde de un colapso social sin precedentes. (Vicent Valverde, 2015).

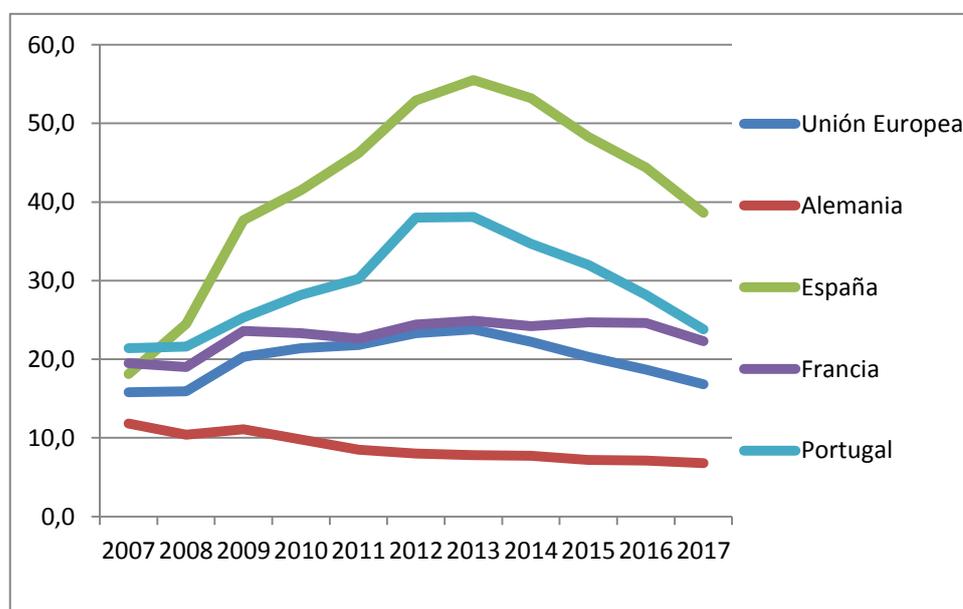
<sup>1</sup> Teniendo en cuenta los Barómetros mensuales del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), y en concreto, el de febrero de 2018, el paro es con el 65,5%, el principal problema que existe en España.

<sup>2</sup> Dato de la Encuesta de Población Activa elaborada por el Instituto Nacional de Estadística.

<sup>3</sup> Para conocer más información sobre la crisis económica consultar, Becerra, S. (2011). *Más allá del crash*. Madrid: Debolsillo. El autor ofrece en este libro su particular visión sobre las causas de la crisis financiera y su grave repercusión en la economía.

Para ilustrar esta cuestión, se presenta la siguiente gráfica que representa la tasa de paro en los menores de 25 años en el conjunto de la Unión Europea, España, Francia, Alemania y Portugal.

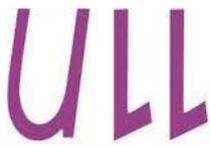
**Gráfica 1. Tasa de paro juvenil (menores de 25) entre los años 2007 y 2017.**



Elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT.

Tal y como refleja la imagen, la variación de las tasas de desempleo difiere entre unos casos y otros. El conjunto de la Unión Europea manifiesta un ascenso a partir del año 2008, y en el año siguiente sobrepasa la barrera del 20%. En los años siguientes, continúa aumentando hasta que en el año 2013 empieza a disminuir.

Hay países como el caso de Francia, donde es cierto que la tasa de desempleo crece ligeramente, pero dentro de la estabilidad, por lo que no muestra una alteración agravada. Por otro lado, en Alemania durante estos años, la tasa de desempleo se ha ido reduciendo, pasando del 10,4% de desempleo al inicio de la crisis, hasta los 6,8% en el año 2017, según datos de EUROSTAT.



En cuanto a España, se ha caracterizado por una reacción explosiva y dramática en el mercado de trabajo ante la crisis, que es más intenso en el caso del empleo joven. Comienza la destrucción de empleo en el año 2008, y se dispara en los años siguientes, teniendo como punto de inflexión y máxima cota un 55,5% en el año 2013, para, a partir de ese momento, comenzar a descender hasta situarse en el 38,6%. Aunque la situación haya mejorado, todavía los resultados siguen siendo gravísimos para este colectivo. El caso de Portugal, es similar al español en cuanto al comportamiento de la gráfica (aumenta rápidamente en los primeros años, y en el 2013 comienza a descender), con la salvedad de que los niveles de desempleo son mucho menores.

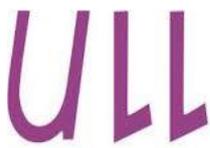
Con el estudio de esta gráfica se puede confirmar dos aspectos, que hay países que han sufrido una destrucción del empleo muy por encima de otros, y que, precisamente coincide con las economías del sur de Europa. Mientras, otros prácticamente no tienen alteración alguna, y otros han mejorado<sup>4</sup>.

En lo referente a las causas<sup>5</sup> que provocan el desempleo en España, hay que distinguir entre el que es motivado por la coyuntura económica por la que atraviesa el país. En el contexto actual se ha producido una destrucción del empleo, a un ritmo superior que la mayoría de los miembros de la Unión Europea, debido a la recesión económica y del PIB. Se considera que una economía entra en recesión cuando registra dos trimestres consecutivos de caída del PIB<sup>6</sup>.

<sup>4</sup>Los datos de EUROSTAT afirman que junto con España, los países que mostraron las mayores tasas de desempleo son Italia, Portugal, Grecia y Chipre. Al mismo tiempo Alemania y Rumanía redujeron su tasa de desempleo, y Austria o Francia no reflejan una alteración significativa.

<sup>5</sup>Para ver un breve resumen de las causas del desempleo en España, ver Monereo Pérez, J. L. (2011). *Manual de política y derecho del empleo: instituciones, relaciones de empleo y marco legal de las políticas públicas y derecho social del empleo*. Madrid: Tecnos. Pág. 36.

<sup>6</sup>Esta idea surge a raíz de los estudios del economista Julius Shiskin, sobre todo a partir de la publicación de un artículo en el New York Times en el año 1974.



Por otro lado, hay distintos factores que pueden ser causantes de desempleo y que atienden a un carácter estructural<sup>7</sup>, es decir, factores muy persistentes (no coyunturales) y de difícil modificación. El problema estructural del empleo en España, surge tras la crisis de los años 70, y comienza a acrecentarse en la década siguiente. Desde entonces, nuestro país genera tasas de desempleo por encima de la media de la Unión Europea.

Entre los factores que lo producen se puede citar: el abandono y fracaso escolar, la polarización del mercado juvenil entre personas muy cualificadas y otras sin cualificación, la temporalidad y trabajo a tiempo parcial, el escaso autoempleo, etc.

Según la OIT (2015), en la actualidad, el desempleo es más estructural, y en consecuencia, más difícil de reducir. Con lo que se requiere una actuación extraordinaria para mejorar la situación, no solo en el corto plazo, sino que las medidas incidan en el problema estructural del empleo a largo plazo.

En este sentido, una característica del mercado español es que, en relación con la evolución del PIB, el desempleo aumenta de manera desproporcionada durante las etapas de recesión, y manifiesta una gran rigidez al alza en épocas de crecimiento económico.

Según el INE, en el año 2009 el PIB en términos reales descendió en un 3,6%, mientras que el desempleo se amplió en un 6,61%. En cambio, entre 2015 y 2017 el PIB ha crecido en un 9,8% y el desempleo se ha reducido en esos años en un 7,22%. Estos datos evidencian la idea anterior; el desempleo reacciona de forma agresiva en épocas de crisis y sin embargo, en tiempos de bonanza económica no disminuye en la misma proporción.

Otras de las principales causas derivadas de la crisis es el elevado endeudamiento tanto privado como público procedente de la facilidad de acceso al crédito, que permitió un

<sup>7</sup>El informe de presentación de la Estrategia de Emprendimiento Joven enumera algunas de las debilidades estructurales del desempleo juvenil.

crecimiento económico durante los años 90 del siglo pasado, y que estaba ligado en gran medida al sector de la construcción y al inmobiliario<sup>8</sup>. Este sector fue un reclamo y una ocasión de empleo para los jóvenes, tanto cualificados en aquellas tareas que requerían una mayor especialización, pero sobre todo se nutría de mano de obra con escasa formación, pero con buenas aptitudes físicas.

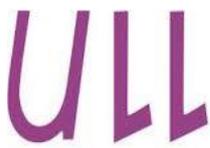
También, fue determinante la recesión que ha soportado el sector servicios, y más concretamente, el turismo, que sin duda, es uno de los principales ejes de la economía española. Aquí, el desempleo joven se ha visto castigado desde la llegada de la crisis<sup>9</sup>, pues, se trataba de un foco importante de oportunidad laboral para los jóvenes, sobre todo, en los menores de 24 años, que podían conseguir trabajo con cierta facilidad, sin necesidad de formación y experiencia. Sin embargo, a raíz del año 2008, se produce una caída del consumo interno, así como una pérdida de llegada de turistas y de gasto en nuestro país, lo que desemboca en un desempleo generalizado del sector. A partir del año 2010, el sector turístico inicia la recuperación económica antes que otros sectores, lo que refleja la fortaleza de este sector. (Román, I. y Bonillo, D., 2016). No obstante, este crecimiento e impacto en el PIB, no repercute en la creación de empleo, donde se siguieron perdiendo puestos de trabajo en los años posteriores.

Lo cierto es que tanto la situación económica como las causas estructurales han dejado unas consecuencias nefastas para el empleo en general, particularmente el juvenil. En general, los jóvenes se encuentran con un trabajo en peores condiciones y salarios, más precarios, con dificultades de estabilidad, alta temporalidad, etc.

Precisamente, la temporalidad se ha agudizado con el paso de los años. (Cebrián y

<sup>8</sup>En el año 2008, el sector de la construcción empleaba al 13,62% de los jóvenes de manera directa, y su aportación al PIB era del 14,57%, llegando al 22% si se tiene en cuenta los servicios y actividades ligados al mismo. Con la crisis, este sector ha ido perdiendo protagonismo cayendo la ocupación hasta el 3,82%, y el PIB al 6,99%, en el año 2016. Elaboración propia a partir de datos del INE.

<sup>9</sup>En el comienzo de la crisis la tasa de desempleo en el sector servicios de los menores de 24 años era del 13,94%, y en el primer trimestre del 2013 llegó al 32,34%. A partir de entonces, se ha ido disminuyendo hasta el 19,22% en el 2017.



Moreno, 2016). Ésta es un reflejo del denominado “dualismo laboral” existente en España, pues hay una mayor protección en el contrato indefinido, y los empresarios utilizan el despido y la contratación de trabajadores temporales para realizar los ajustes en las plantillas. Tal es así que, según el Observatorio de Ocupaciones, en el año 2016, el 92,24% de los contratos fueron temporales; lo que supuso un incremento del 8,55% con respecto del año anterior. Además, en virtud de los datos de la Encuesta de Población Activa, el porcentaje de jóvenes con contrato temporal ha ido creciendo en los últimos años hasta alcanzar al 57,01% del total, y en cambio, en el 2008 suponían el 48,59%. En referente a ello, algunos estudios indican que los jóvenes están inmersos en la temporalidad y que solo algunos consiguen un empleo indefinido tras haber estado cierto tiempo en ella. (Toharia y Cebrián, 2008).

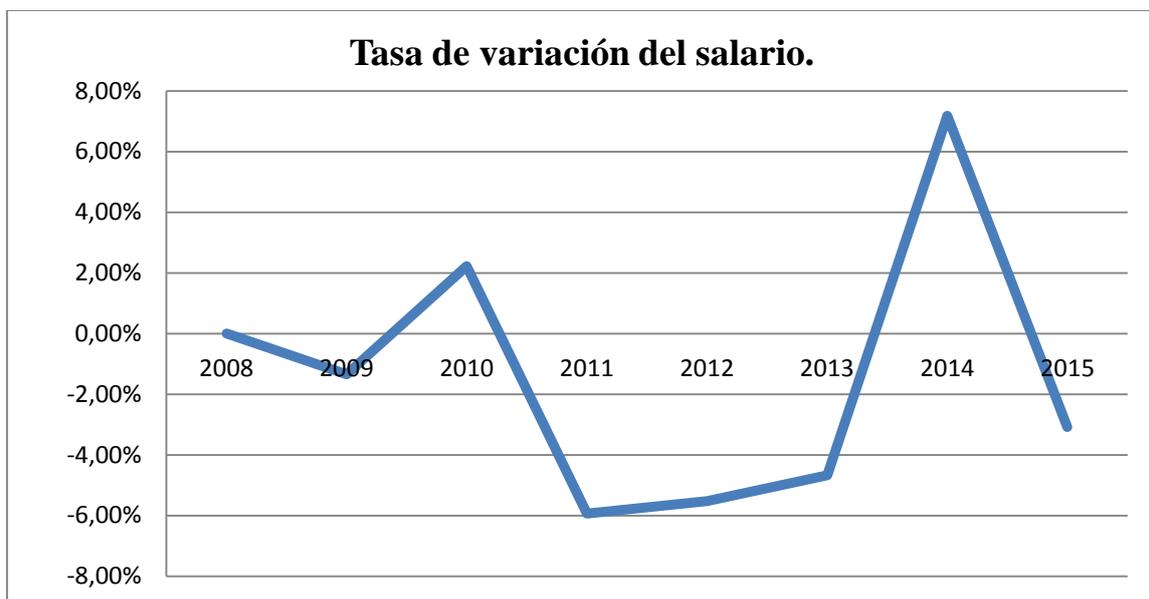
La temporalidad expresa también, la escasa estabilidad laboral de los jóvenes dado el índice que trabajan con contratos temporales, casi 6 de cada 10 jóvenes lo hacen bajo un contrato de estas características, pero lo más dramático es que, según el INE, durante el tercer trimestre de 2017, el 26,50% estaba trabajando con un contrato cuya duración era de 6 meses o menos.<sup>10</sup> Asimismo, el mercado de trabajo juvenil se caracteriza por una rotación excesiva de los jóvenes tanto en la misma empresa, donde se suceden una serie de contratos temporales para eludir el contrato indefinido, e, igualmente, entre las distintas empresas, que intercambian mano de obra de forma continuada. Esto se evidencia en los datos del Observatorio de Ocupaciones. En el año 2016, el 28,3% de los trabajadores suscribió tres contratos o más, situándose la media en 2,82 contratos al año.

En lo referente a los salarios, hay que decir que desde el año 2008 se ha producido una pérdida en las retribuciones de los jóvenes, y en consecuencia, esto les acarrea una merma en el poder adquisitivo, en la capacidad de gasto y subsistencia. A continuación,

<sup>10</sup>Este dato extraído a partir de la EPA contrasta con el obtenido en el inicio del período de estudio, donde el porcentaje de jóvenes con un contrato 6 meses o menos era del 16,23%, lo que se traduce en una subida de más del 10%.

en la siguiente imagen se muestra la evolución del salario de los jóvenes de 20 a 29 años entre el 2008 y 2015.

**Gráfica 2. Tasa de variación salarial anual 2008-2015 entre los jóvenes de 20 a 29 años.**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa.

Esta gráfica muestra el comportamiento que ha tenido el salario y cuál ha sido su variación año a año. En el año 2009, el salario decrece ligeramente con respecto del año anterior. Entre este año y el 2010 se produce una subida entre los jóvenes de entre 20 y 29 años por encima del 2%, pero para el año siguiente la retribución desciende en el mayor porcentaje de todo el periodo llegando a rozar el 6%. Este año es un punto de inflexión porque en los años siguientes el salario no parará de crecer, y lo hace forma ligera entre 2011 y 2013, y por encima del 7% en el año 2014. Por último, se aprecia claramente que en el 2015 se vuelve a dar una disminución del mismo.



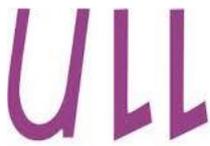
Tomando en cuenta esta gráfica vemos como el salario se ha mostrado irregular, teniendo años de expansión y otros de contracción. Sin embargo, si se quiere obtener una visión que permita despejar la cuestión de que si ha habido o no una pérdida de poder adquisitivo por parte de los jóvenes se debe tener en cuenta la tasa de variación salarial tomando como base el año 2008. Con ella obtenemos que entre este año y el 2015, el salario cayó en un 11,24%. Si a este descenso en las retribuciones le sumamos la subida que se dio en el IPC<sup>11</sup> entre esos años, se llega a la conclusión de que efectivamente, los jóvenes han perdido poder adquisitivo.

Esta pérdida de salario, unido a los niveles de desempleo traen numerosas consecuencias que ponen de manifiesto la vulneración a la que está sometido este colectivo. La pérdida de renta, una mayor pobreza, exclusión social, marginalidad o acceso a la economía sumergida con el objetivo de adquirir retribuciones por otros medios son algunas de ellas. A tal efecto, la OIT (2017) señala que la situación por la que atraviesan los jóvenes es preocupante, ya que, a pesar de tener un empleo, no obtienen los recursos suficientes como para poder tener una vida digna, siendo especialmente alarmantes los datos en Grecia o España, donde la cifra de pobreza alcanza el 20%. Además, en nuestro país, según los datos del Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud, en el año 2017, el 37,6% de los jóvenes entre 16 y 29 años está en riesgo de pobreza o exclusión social.

Asimismo, otro de los problemas que esta situación genera es la dificultad de los jóvenes para emanciparse (Ayllón, 2014) pues solamente el 19,4% de ellos está emancipado, evidenciando las dificultades que tienen para poder emprender un proyecto de vida propio fuera del ámbito familiar.

Un fenómeno habitual en los últimos años es el de la emigración provocada por la situación del mercado laboral.

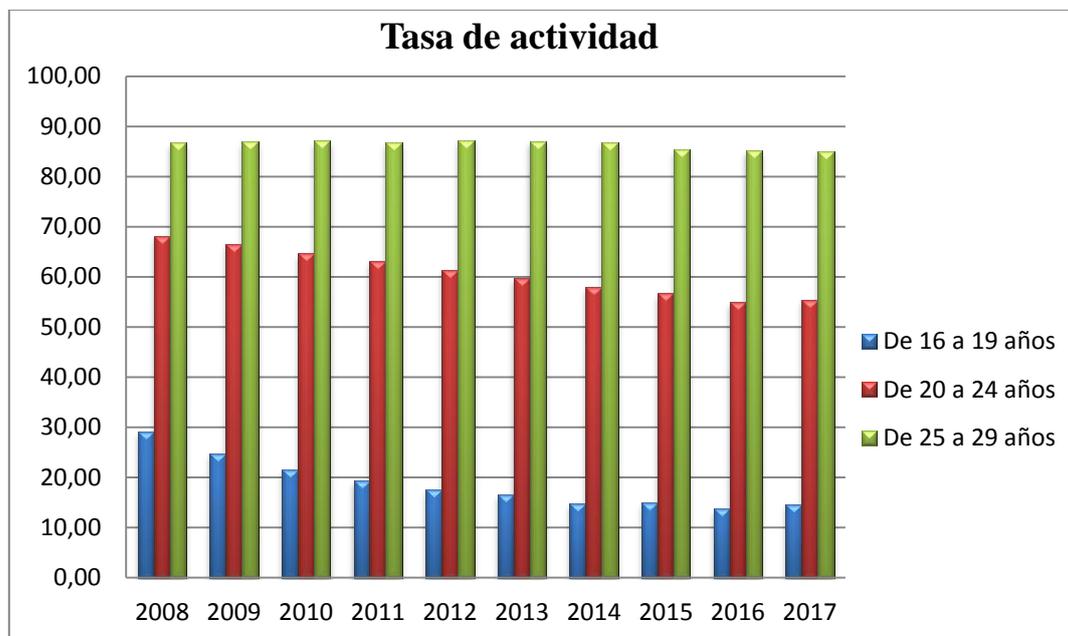
<sup>11</sup>En virtud de los datos del INE, entre el 2008 y 2015 el IPC ascendió un 10,7%. (Variación del Índice Nacional General según sistema de IPC base 2016).



Muchos jóvenes han visto frenadas sus expectativas de conseguir un empleo estable y de calidad en España y han tomado la decisión de emigrar en busca de una oportunidad laboral. Dado el flujo constante de personas que se desplazan al extranjero y viceversa, cuantificar el número que se desplazaron para trabajar se antoja una tarea complicada. Algunos trabajos como el de L. Navarrete (2014), estudia la emigración de jóvenes españoles entre 2009-2013, y estima que el número de emigrantes españoles a Europa alcanzó la cifra de 263.231 personas; siendo los principales receptores Reino Unido (105.000) y Alemania (22.000). También es importante, la emigración de españoles a América, siendo Argentina el principal receptor, junto con Venezuela y México. Entre los datos, destaca el crecimiento que ha habido en la emigración a Chile y Brasil, que presentan una tasa de crecimiento de 13,23% y 10,51%, respectivamente.

Un aspecto a destacar en este apartado es la “huída” del mercado laboral por parte de los jóvenes. Si durante los años anteriores a la crisis podían encontrar un empleo con poco nivel de cualificación, desde 2008 el panorama cambió y muchos de estos jóvenes que habían abandonado el sistema educativo para trabajar, ante el panorama del desempleo pasaron a ser inactivos (Rocha, 2012). Tal afirmación queda reflejada en la tasa de actividad los años 2008-2013, que se muestra a continuación.

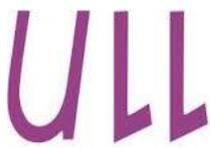
**Gráfica 3. Tasa de actividad juvenil entre 2008-2013 por tramo de edad.**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE.

En la imagen se puede observar la evolución de la tasas de actividad por tramos de edad entre los años 2008 a 2015. Siguiendo la afirmación anterior, los más jóvenes son los que han sufrido en mayor medida la inactividad; pues como se aprecia, en el tramo de edad de 25 a 29 años, la tasa de actividad se mantiene estable durante esos años, e incluso manifiesta un ligero ascenso de 2010 a 2012. En cambio, la tasa de actividad de entre 20 a 24 años presenta valores por debajo de la anterior (en torno al 70% en el inicio de la crisis). Precisamente, a partir del año 2008 comienza a caer llegando a ser menos del 60% en el 2013. Ésta sigue descendiendo, hasta el 2016, pero en el 2017 se aprecia un ligero ascenso con respecto del año anterior.

Sin lugar a dudas, la población joven que es más sensible es la situada entre los 16 a 19 años. Para los que deciden adentrarse en busca de un trabajo es más complicado encontrarlo debido al escaso nivel formativo. No obstante, encontraron refugios en sectores en auge en aquellos años tale como turismo y construcción. Según los datos



aportados en la gráfica, en el año 2008, prácticamente el 30% de ellos se encontraba en el mercado laboral, sin embargo, en los años siguientes la tasa de actividad cae rápidamente, tanto que para el 2017 se reducía a la mitad.

Por último, un gravísimo problema que está sufriendo España es el de la formación, fracaso y abandono escolar. En España, existe una polarización mano de obra muy cualificada que no encuentra un trabajo acorde con su nivel de estudios, pero también hay un alto índice de fracaso y abandono escolar. Precisamente, son los denominados “ni-nis” (aquellas jóvenes que no tienen educación, formación o empleo) los que se están viendo afectados en mayor medida ya que, según EUROSTAT, entre 2008 y 2015, el porcentaje ha crecido en un 5%, llegando hasta el 17% entre los jóvenes españoles de 16 a 24 años.

Es cierto que el abandono escolar en España ha disminuyendo desde el año 2006, donde la cifra era del 30,3% hasta el 18,3% en el 2017, según datos de EUROSTAT. No obstante, aunque la mejora es obvia, si tome como referencia el objetivo fijado para 2020 que es estar por debajo del 15% (este porcentaje se ha pactado con la Unión Europea al prever que no alcanzará la cifra del 10% establecida inicialmente).

En definitiva, el análisis del mercado juvenil, ha servido para conocer la situación por la que atraviesa este colectivo, donde la crisis económica como las causas estructurales, están dejando a su paso una situación insostenible para los jóvenes donde el desempleo, la temporalidad, la emigración, caída de los salarios o el abandono del mercado laboral, son algunas de sus consecuencias. Una vez conocidos los principales problemas por los que atraviesan, se estudiarán las políticas llevadas a cabo por los diferentes organismos a fin de mejorar esta situación.

### 3. LA POLÍTICA DE EMPLEO: CONCEPTUALIZACIÓN Y ÁMBITO.

Las política de empleo no es un término nuevo, pero si es cierto que no existe en la actualidad una definición generalizada y aceptada acerca de cuál es el ámbito específico de la política de empleo.

En lo que todos los autores coinciden es en que cuando hablamos de políticas de empleo nos estamos refiriendo a la intervención pública sobre las principales variables del mercado a fin de mejorar la situación de los trabajadores. Un mercado cada vez más extenso y complejo donde intervienen multitud de variables y en el que se establecen una serie de medidas y actuaciones a fin de corregirlo.

La clasificación más aceptada es la establecida por la OCDE, que divide las políticas de empleo en políticas activas y pasivas.

Las políticas pasivas son aquellas que dan una situación de protección a los desempleados, es decir, que es un instrumento compensador o indemnizatorio (Rosanvallón, 1995) por el que se le da una ayuda económica a fin de garantizarle una capacidad mínima. Entre las políticas pasivas tenemos:

- La prestación y el subsidio por desempleo.
- La jubilación anticipada y de invalidez.

Por su parte, las políticas activas, inciden directamente en el mercado de trabajo favoreciendo el empleo y combatiendo el desempleo o favorecen una mejora de las condiciones laborales. Para Rosanvallón (1995), tienen como objetivo la participación o activación de la población.

Para Alujas (2003): “Hacen referencia a los esfuerzos por conseguir el ajuste simultáneo entre oferta y demanda de trabajo a través de una mejor información y unas oficinas de empleo eficaces. En esta definición tendrá cabida el análisis de los servicios



de empleo como eje de la política activa. Estos constituyen a su vez el elemento central de la coordinación y la aplicación de las distintas medidas activas”.

Entre las políticas de activas destacan la formación y las de fomento o promoción del empleo. También se pueden citar los servicios públicos de empleo, las ayudas a la creación de empresas e iniciativas empresariales, incentivos al empleo, entre otras.

Las políticas activas de empleo se pueden clasificar siguiendo el criterio de la OCDE (2001) que divide las políticas activas en cinco categorías: administración y servicios públicos de empleo; formación profesional; medidas a favor de los jóvenes; medidas de ayuda al empleo; medidas a favor de minusválidos

Otra clasificación al respecto es la formulada por la OIT:

1. Políticas destinadas a mejorar o fortalecer la oferta de trabajo mediante capacitación, formación y promoción de la inserción laboral
2. Políticas destinadas a incrementar la demanda laboral mediante:
  - a) Programas de empleo directo.
  - b) Programas destinados al fortalecimiento de la micro y pequeña empresa y la promoción del desarrollo empresarial.
3. Políticas destinadas a mejorar el funcionamiento del mercado laboral mediante el desarrollo de servicios de información e intermediación laboral y promoción de servicios empresariales.

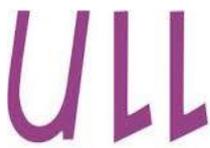
#### 4. EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA. LA ESTRATEGIA 2020.

Es una evidencia que de forma histórica, y dada la magnitud del desempleo, las políticas pasivas han tenido mayor peso financiero que las activas. No obstante, desde la década de los 90 del siglo pasado desde el ámbito europeo comienza a potenciarse las políticas activas para combatir las irregularidades del mercado de trabajo.

En este sentido, para Tobes Portillo (2002) en épocas de desempleo, se debe potenciar el trasvase de recursos desde las políticas pasivas hacia las activas generadoras de empleo, pues son el mejor modo de combatirlo.

A pesar de lo anterior, Ramos, J. (2015) comenta que el diagnóstico y gestión de las políticas de empleo por parte de la Unión Europea, así como de los Estados Miembros, ha sido errónea. En los primeros años del presente siglo, y sobre todo, a partir de la crisis económica, se ha favorecido la mercantilización y liberalización de la economía, y también una ha habido excesiva dependencia del sistema financiero. Los países del conjunto de la UE han acabado adoptando una reducción del gasto social, que afectó a las políticas activas de empleo y que se vio refleja en el empeoramiento de las condiciones de trabajo. En nuestro país, según denuncian la Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras (2017), la dotación que recogen los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para las políticas activas de empleo ha descendido un 29% entre 2010 y 2017. Ante este recorte considerable, se hace necesaria una reorientación de la política de empleo en la que se apueste por la política activa, sobre todo de promoción o fomento del empleo, o de inserción, en detrimento de una política pasiva desfasada y que no alberga soluciones.

Por otra parte, en lo concerniente a la política de empleo europea, Tobes Portillo (2002) señala que el punto de inflexión es la Estrategia de Lisboa 2000, pues hasta la fecha, la política se basaba en conseguir el aumento del empleo, y a partir de entonces surgió como objetivo prioritario alcanzar el pleno empleo. Para ello, se estableció como meta alcanzar el 70% de empleo entre las personas con 16 a 64 años de edad en el 2010, para,



una vez cumplido continuar ampliando la tasa de empleo hasta alcanzar el deseado pleno empleo.

En este sentido, Capó y Gómez (2006), realizan una breve delimitación del concepto. Desde el punto de vista histórico, Keynes (1936) vino a significar que “la oferta máxima global, el punto en el cual la expansión máxima de la demanda no podía aumentar el empleo y la producción”. Por su parte, para Beveridge (1944) es una exigencia que, para hablar de pleno empleo, el número de desempleados iguale el número de vacantes no cubiertas. En la actualidad, lo que persigue la Unión Europea con el pleno empleo es que la tasa de desempleo en el conjunto de la UE no exceda del 3%. No obstante, se implantan objetivos concretos a cada país dado sus características y circunstancias, ya que existen grandes diferencias en cuanto a las tasas de desempleo de unos países a otros, e incluso dentro de cada una de las regiones que componen un Estado Miembro.

Además, siguiendo la misma línea anterior, Matía Gallo (2015), señala que, junto con el pleno empleo, en la Estrategia de Lisboa se lanza el plan más ambicioso nunca antes visto. En él que se adoptaron medidas encaminadas a la consecución del desarrollo sostenible en su triple vertiente: medioambiental, social y económica. A pesar de ello, las evaluaciones de seguimiento y control realizadas en los años posteriores no eran alentadoras y mostraban las dificultades para conseguir los objetivos. Tal es así, que como se ha analizado en el presente trabajo, el impacto que sufrió el empleo en los primeros años de la crisis económica, ya hacían presagiar que el objetivo de pleno empleo, así como lo demás perseguidos, eran inalcanzables con las medidas y propuestas establecidas para lograrlo; pues, con la crisis, la tasa de empleo de la Unión Europea comenzó a descender, pasando del 70,3% en el año 2008 hasta el 68,6% en el 2010, siendo dramático el reducción para algunos países como Estonia (pasa del 77,1% al 66,8%) o Irlanda (del 73,5% al 65,5%). En el caso de España, en el año 2008 la tasa de empleo se situaba en el 68,5%, y descendió hasta el 62,8% en el 2010, con lo cual ésta fue un 7,2% por debajo de lo marcado por el objetivo europeo. (EUROSTAT).



Ante la mala previsión y resultados de la política de empleo de la UE, dada la situación económica y el fracaso estrepitoso de la Estrategia de Lisboa, se ideó un nuevo procedimiento para la concreción de la misma, con la misión de hacer un seguimiento más cercano de las políticas, anticipar movimientos del mercado, realizar valoraciones y dar consejos sobre la adecuación y el camino por el que se han de regir las reformas. Fresno y Tsolakis (2010) lo resumen de la siguiente manera:

**1º. Directrices de empleo:** prioridades y objetivos comunes de política de empleo propuestas por la Comisión y adoptada por los países.

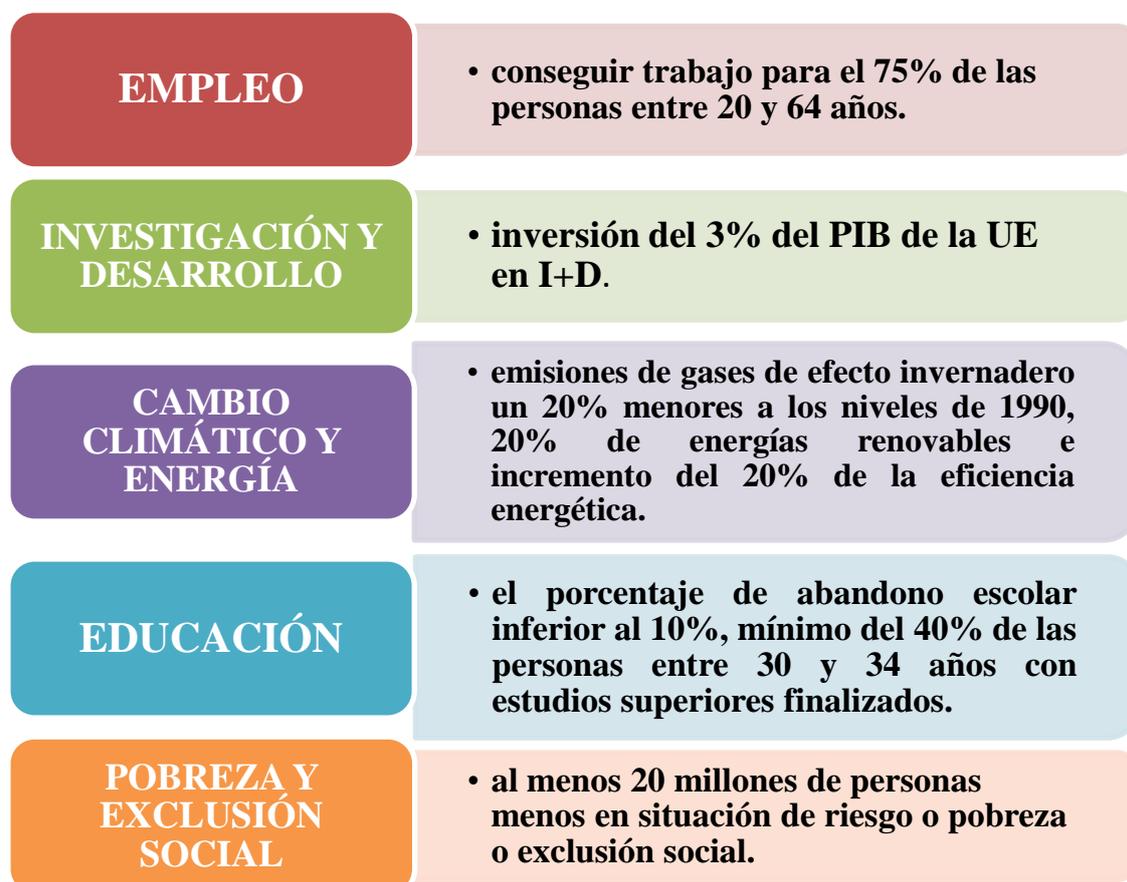
**2º. Informe conjunto sobre empleo:** “evaluación de la situación del empleo en Europa, en la aplicación de las Directrices de empleo y en el estudio de los proyectos de programas nacionales de reforma por el Comité de Empleo. Forma parte del Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento. Lo publica la Comisión y lo adopta el Consejo de la UE.”

**3º. Programas nacionales de reformas (PNR):** presentados por los gobiernos de los EEMM, y luego son estudiados por la Comisión.

**4º. Recomendaciones:** de la Comisión que van dirigidas a un país en particular en función de la evaluación de los PNR.

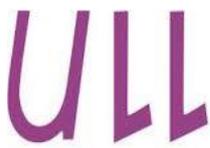
Todo lo anterior, hizo reaccionar a la Unión Europea, que mediante la propuesta de la Comisión Europea (2010), adoptó la Estrategia 2020, que se inspiró en el Tratado de Luxemburgo de 1997 y en la línea de la anterior y, según se recoge en la propia iniciativa, se trata de una estrategia para el crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Esta Estrategia se articula por medio de 5 grandes objetivos:

**Gráfica 4. Objetivos de la Estrategia 2020.**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea.

Estos objetivos ofrecen una visión global de lo que debe ser la UE en 2020, por lo que es imprescindible un esfuerzo de los Estados Miembros, para que los concreten e implanten en sus respectivos territorios, y realizar una evaluación conjunta sobre el avance de las medidas. La trascendencia de lo anterior radica en que la UE parte de la idea de que hay desequilibrios entre los distintos países y regiones, debido a que la situación económica no ha afectado a todos por igual, y que por tanto, cada uno se debe ajustar a la realidad y hacer los esfuerzos necesarios para lograr alcanzar los objetivos en la medida de los posible.

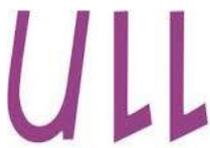


Siguiendo a Matía Gallo (2015), dadas las consecuencias gravísimas que está sufriendo el empleo, caso de España, se antoja complicado que se puedan alcanzar los objetivos fijados para el 2020 en algunos países. De hecho, la Unión Europea, en el control que realiza por medio de los informes que ha elaborado todos estos años, ha dejado patente las dificultades que presenta España para cumplir con los propósitos.

No hay duda de que la Unión Europea ha fijado objetivos muy ambiciosos a conseguir en los Estados Miembros de cara al 2020. Se busca conseguir una sociedad europea más justa e igualitaria, con una economía desarrollada que sea respetuosa con el medio ambiente, con mayor y mejor empleo, donde la formación y los estudios tengan enorme trascendencia y, en definitiva, se quiere mirar al futuro con esperanza.

Sin embargo, el impacto de la crisis (así como los problemas estructurales que arrastran países como España, Grecia, Italia o Portugal) hace muy complicado que se puedan alcanzar los objetivos europeos de cara al 2020 en muchos de los países. A lo antepuesto, también hay que añadir que la reacción por parte de la Unión Europea frente a la situación coyuntural fue tardía, pues, si el período de contracción de inició en el 2008, las primeras medidas para atajar las primeras decisiones llegaron en el 2010 (con la fijación de la Estrategia 2020), y posteriormente se empezaron a implantar actuaciones concretas para combatir el desempleo juvenil.

En la materia que nos ocupa, la meta es conseguir un 75% (Comisión Europea, 2010) de empleo para las personas entre 20 y 64 años, por lo que no va a ser sencillo porque, si bien es cierto que poco a poco se va generando empleo, se requiere un ritmo de crecimiento muy superior al actual. A nivel comunitario (en el conjunto de los 28 Estados Miembros) la tasa de empleo se situó en el 2017 en la cifra del 72,2%; aunque, los datos varían en relación con cada país. Por un lado, hay países que en el 2017 presentan unas óptimas tasas de ocupación en ese tramo de edad: República Checa (78,5%), Estonia (78,7%) o Alemania (79,2%). Por el contrario, hay países que presentan datos preocupantes: Grecia (57,8%), Italia (62,3%) o Croacia (63,6%). (EUROSAT).



En cuanto al abandono escolar, la Comisión Europea (2011) hace una Recomendación sobre las políticas necesarias para reducir el abandono escolar prematuro, a fin de cumplir con el objetivo marcado por la Estrategia 2020. La Comisión dice que “el abandono escolar está vinculado al desempleo, la exclusión social, la pobreza y una mala salud teniendo como causa los problemas personales o familiares, dificultades en el aprendizaje o una situación socioeconómica frágil”. Los datos de EUROSTAT confirmaron que en el 2017 Malta (18,6%), España (18,3%) y Rumanía (18,1%) son los países con más nivel de abandono escolar; mientras que Croacia (3,1%), Eslovenia (4,3%) y Polonia (5%). Lo que se deduce de estos los resultados, es que hay un conjunto de países que ya han cumplido el objetivo fijado en esta materia, y hay otros que es muy probable que lo alcancen.

Junto al abandono escolar aparece como objetivo llegar al menos 40% (Comisión Europea, 2010) de las personas entre 30 y 34 años con estudios superiores finalizados (si bien en este aspecto se imponen metas concretas a cada Estado, siendo para España el 44%). Llegado 2017 los países con menos nivel fueron Croacia (28,7 %), Italia (26,9 %) y Rumanía (26,3 %).

Las medidas de la Unión Europea en este aspecto se concentran la denominada Educación y Formación, que es el documento que recoge la política de la UE y fija los objetivos concretos para el 2020. Se propone la creación de una estructura educativa óptima para atender las necesidades de los estudiantes, reestructurar los sistemas educativas haciéndolos atractivos y eficientes, y sobre todo, que los estudiantes puedan acceder al mercado de trabajo una vez finalicen los estudios.

Más allá de los objetivos marcados para 2020, a la Unión Europea y, en particular a aquellos países que se han visto afectado en mayor medida, les quedan por delante años de duro trabajo en cuanto a medidas y toma de decisiones se refiere porque la destrucción de empleo ha sido desorbitada, pero hay otros aspectos, como el salario, la educación, el desarrollo sostenible o la pobreza, que serán el foco sobre el que fijar el futuro de las políticas.

#### **4.1. ESTRATEGIA EUROPEA DE EMPLEO JUVENIL.**

En el logro de los objetivos marcados por la Estrategia 2020 juega un papel primordial la Estrategia Europea para el Empleo, que se creó en el año 1997 cuando los Estados Miembros establecieron metas comunes en cuanto a empleo. El propósito era crear más y mejores puestos de trabajos en la Unión Europea. Con lo cual, este es el instrumento encargado de llevar a cabo la política de empleo.

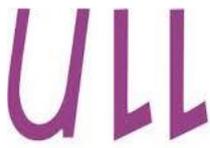
La Estrategia de Empleo se pone en práctica por medio del Semestre Europeo, que es el nombre que recibe el proceso anual de coordinación y supervisión de las políticas que afectan a la Estrategia. En materia exclusiva de empleo, se encarga de apoyar reformas estructurales que favorezcan el crecimiento y el empleo, además, de educación, inclusión social, I+D o entorno empresarial.

Para González de Juanas (2015) “la cada vez más preocupante situación laboral de la población joven, que ha agravado el riesgo de convertirla en una “generación perdida” con alto riesgo de caer en situaciones de pobreza y de exclusión social, en especial entre los menos formados, ha dado lugar a un buen número de propuestas y medidas dirigidas a fomentar su empleabilidad”. Con lo cual el contexto en el que se encontraba el empleo juvenil en Unión Europa provoca que, a partir del 2010 se empezara a instaurar una serie de medidas y programas para revertirlo.

En relación a la implicación de esta Estrategia en el empleo joven, Pérez Campos (2013) advierte que dentro de las 7 iniciativas emblemáticas<sup>12</sup>, las más importantes han sido: Juventud en Movimiento, una agenda para de nuevas cualificaciones y empleos y plataforma europea contra la pobreza y exclusión social.

<sup>12</sup> Las 7 iniciativas emblemáticas de la Estrategia 2020 son las siguientes:

- La Unión de la Innovación.
- Juventud en movimiento.
- Una Agenda Digital para Europa.
- Una Europa que utilice eficazmente los recursos.
- Una política industrial para la era de la mundialización.
- Una agenda para las nuevas cualificaciones y empleos.
- Plataforma europea contra la pobreza.



- **Juventud en Movimiento.**

Fue una iniciativa lanzada por la Comisión Europea en el año 2010 “destinada a ayudar a estos jóvenes a adquirir los conocimientos, las capacidades y la experiencia que necesitan para que su primer trabajo se convierta en realidad”. Estaba enfocada a la educación, formación y el empleo, facilitando que los jóvenes puedan estudiar o formarse en otros países. Las principales líneas de actuación son: formación permanente, promoción de la educación superior, fomento de la movilidad y mejora de la situación laboral de los jóvenes.

La autora anteriormente citada declara que esta iniciativa supone un aumento de las oportunidades para los jóvenes que se puede llevar a la práctica “adecuando más la educación y la formación a las necesidades de los jóvenes, animándoles a aprovechar las ayudas comunitarias para estudiar o formarse en otro país y estimulando a los países de la UE a simplificar la transición de los estudios a la vida laboral.”

Junto a esta iniciativa se establecen 10 acciones principales entre las que destaca **Tu Primer Trabajo EURES**, que se puso en marcha en 2011 como un plan específico de movilidad con el objetivo de cubrir puestos vacantes en determinados sectores, profesiones, países o grupos de países y apoyar a grupos de trabajadores predispuestos a la movilidad, en especial los jóvenes de hasta 35 años. Además, proporciona asesoramiento, ayudará a buscar empleo y dará ayuda financiera a los jóvenes que busquen empleo y deseen trabajar en otro país, así como a las empresas, en particular las pequeñas y medianas empresas. Según datos del Consejo de Europa, el portal EURES proporciona actualmente acceso a más de 1,4 millones de ofertas de trabajo, 300 000 currículos y casi 9000 empleadores registrados en toda la UE.

Destaca, también, la **Iniciativa de Oportunidades para la Juventud**, puesto en marcha en 2011, como un programa que según J. Ramos (2015) “se centra en la prevención de abandono escolar prematuro, el desarrollo de habilidades pertinentes para el mercado laboral, el fomento de las primeras experiencias de trabajo y la promoción de prácticas y

la formación en el puesto de trabajo.” El objetivo último de esta propuesta no es otra que reducir el desempleo juvenil.

- **Agenda de nuevas cualificaciones y empleos.**

El fin de ésta es impulsar las reformas laborales y ayudar a obtener una capacitación correcta para futuros trabajos, crear nuevos puestos y revisar la normativa de la UE en cuanto a empleo. Se establecen un paquete de medidas destinado a promover un nuevo impulso a la flexibilidad y seguridad (“flexiguridad”); dotar a las personas de la cualificación necesaria para obtener un empleo; mejorar la calidad del trabajo y de las condiciones laborales y apoyar la creación de empleo. Comisión Europea (2010).

- **Plataforma Europea contra la pobreza y exclusión social.**

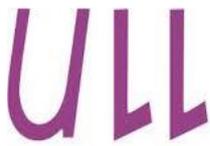
Como se ha visto en este trabajo, la pobreza y la exclusión social están haciendo estragos entre los jóvenes españoles, y aunque la primera entidad que debe hacer frente a ella son las autoridades nacionales, desde la UE se ha propuesto esta iniciativa para luchar contra la pobreza. Para Fresno y Tsolakis (2010) debe permitir la cohesión social y que el crecimiento económico y empleo alcancen a aquellas personas que se encuentran en esa situación para que puedan vivir dignamente.

#### **4. 2. PAQUETE DE MEDIDAS PARA EMPLEO JUVENIL.**

Las medidas tomadas hasta el momento eran insuficientes para atender y contrarrestar las dificultades por las que atravesaba el mercado laboral juvenil a nivel europeo. En consecuencia, la Unión Europea lanza un paquete de reformas a llevar a cabo en los siguientes años.

- **Paquete de medidas para el empleo juvenil:** (Comisión Europea, 2012).

**1. Garantía Juvenil:** esta medida tiene por objetivos facilitar la transición de la escuela al mundo del trabajo, apoyar la integración en el mercado de trabajo asegurarse de



que ningún joven quede excluido. El Sistema debe garantizar que los jóvenes menores de 25 años<sup>13</sup> reciban una oferta de empleo, educación continua, aprendizaje o prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleado o terminar la formación. Es competencia de los Estados Miembros, quiénes son los encargados de crear y gestionar su propio Sistema, bajo la supervisión de la UE.

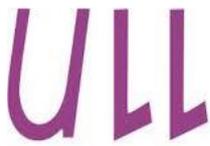
Según palabras de la propia Comisión, es una de las reformas más urgentes y cruciales que se han introducido en los Estados Miembros para dar cabida al problema del empleo juvenil.

Desde el punto de vista histórico la Garantía Juvenil nace en los países escandinavos en durante las últimas décadas del siglo pasado para combatir el desempleo juvenil. Según Sánchez-Rodas Navarro (2014) “más que como un fenómeno cíclico se afrontó como el resultado de cambios fundamentales del mercado de trabajo cada vez menos permeable para personas con escasa cualificación y formación”. Aunque es cierto que la experiencia escandinava arroja pros y contras<sup>14</sup>, las instituciones de la UE apuestan por su implantación al considerarla clave para la lucha contra el desempleo juvenil.

Para Pérez Campos (2013) el contenido de la Garantía Juvenil debe involucrar a todos los actores sociales, a través de la coordinación y cooperación, mecanismos para desarrollar políticas e iniciativas adecuadas dirigidas a los jóvenes, teniendo como suma importancia que englobe a todo este colectivo y no dé lugar a discriminación. También, destaca su trascendencia para mejorar el empleo juvenil, sin embargo, es imprescindible una política activa en el mercado de trabajo, para que no sea generalista, formalista y que no tenga trascendencia.

En la actualidad, la Garantía Juvenil es una realidad en toda la Unión Europea, de hecho la implantación en los países culminó en el año 2014. Una vez pasados los tres primeros años, la Comisión Europea (2016) elaboró un informe sobre la situación y los resultados

<sup>14</sup> Informe de Eurofound de 13.6.2012 “*Youth Guarantee: Experiences from Finland and Sweden*”



de la misma. En virtud de los datos aportados, desde su implantación 14 millones de jóvenes han participado en el programa, de los cuales 9 millones han aceptado una oferta de empleo o de formación. Sin embargo, no se ha constatado que el empleo iniciado por los jóvenes guarde realmente con la formación que tenían o hayan adquirido.

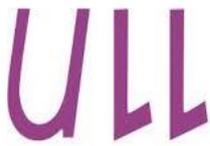
Igualmente, muestra como hay diferencias entre los países en cuanto a los logros, medidas y retos aún pendientes; y “si bien la evolución ha sido positiva, es necesario dedicar renovados esfuerzos al apoyo de los jóvenes que se encuentran más alejados del mundo laboral, es decir, los jóvenes sin trabajo y no integrados en los sistemas de educación o formación que menos se han beneficiado de estas mejoras.” Con lo cual, la Comisión, incluso siendo positiva en cuanto a los resultados, confirma que el camino es por recorrer aún es largo y que todavía la Garantía Juvenil no ha englobado del todo al colectivo más vulnerable, el de los “not in employment, education or training”.

En definitiva, la Garantía Juvenil depende de las decisiones que adopten cada Estado Miembro, y en consecuencia, hay diferencias contrastadas entre ellos, pero en lo que todos coinciden es en que es una medida en la que tras tres años no ha conseguido de los objetivos propuestos, y que requiere de un periodo mayor para alcanzar las metas.

**2. Alianza Europea para la formación de aprendices:** puesto en marcha en julio de 2013, pretende mejorar la calidad y la oferta de formación de aprendices en toda la UE y cambiar las actitudes respecto al aprendizaje basado en ese tipo de formación.

Esta Alianza incumbe a todos los miembros de la sociedad: autoridades públicas, empresas, representantes juveniles, etc... Estos deben coordinar y poner en práctica esta medida; el Consejo cree que puede ser fundamental para mejorar la transición de la escuela al trabajo.

**3. Mejora de los periodos de prácticas:** dentro de este paquete de acciones, se puso en marcha entre los interlocutores sociales una consulta sobre la creación de un marco de calidad de los periodos de prácticas. Tras una primera negativa por parte de los

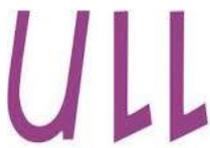


interlocutores sociales de negociar este aspecto, el Consejo adoptó una en 2014 una Recomendación sobre un marco de calidad para los periodos de prácticas “destinado a posibilitar que los trabajadores en prácticas adquieran una experiencia laboral de gran calidad en condiciones seguras y equitativas y aumenten sus oportunidades de encontrar un empleo de buena calidad.” (Consejo de Europa, 2014).

Se establecen así un conjunto de principios en los que se deben basar las prácticas: celebradas por escrito y bajo un convenio, respecto de los derechos y condiciones laborales, duración razonable y reconocimiento del periodo de prácticas, y aumento de la movilidad entre países.

Otro aspecto muy importante es la Iniciativa de Empleo Joven surge en el año 2013 para reforzar el apoyo financiero y la actuación iniciada en el 2012. La Iniciativa se concentra en regiones con tasas particularmente altas de desempleo juvenil y en los jóvenes de 15 a 24 años sin estudios, trabajo ni formación. Este sería el caso de países como España o Grecia. Lo que esta medida pretende es apoyar financieramente las medidas que favorezcan el empleo juvenil, especialmente el Sistema de Garantía Juvenil, en aquellas regiones que tengan una tasa de desempleo por encima del 25% en jóvenes entre 15 a 24 años, o que superen el 20% siempre que en el 2012 hayan alcanzado el 30%. La UE aceleró la aplicación de esta medida adelantando la financiación para 2014-2015 mediante un presupuesto de más de 6.400 millones de euros.

En síntesis, en este apartado se ha visto la propuesta de la Unión Europea para atajar el problema del desempleo juvenil. La UE se guía por medio de la Estrategia 2020, la Estrategia Europea para el Empleo, y a partir de los objetivos integrados en ellas propone las recomendaciones y directrices en materia de política de empleo tanto a nivel comunitario como para cada país en particular.



Con ello, podemos concluir diciendo que la política de empleo joven en la UE persigue: incidir en la educación mejorando la formación y luchando contra el abandono y fracaso escolar; facilitar la movilidad de jóvenes entre los Estados Miembros; posibilitar el acceso de los jóvenes al mercado de trabajo; combatir el desempleo juvenil; y mejorar las condiciones de vida y trabajo de este colectivo. No obstante, los datos y resultados que se han obtenido hasta el momento reflejan que, ni mucho menos, se ha llegado a las aspiraciones que se tenían con respecto del empleo juvenil; y por tanto, es necesario seguir aunando esfuerzos dirigidos al constituir políticas de empleo eficientes y eficaces.

## **5. LA POLÍTICA DE EMPLEO EN ESPAÑA EN RELACIÓN AL EMPLEO JUVENIL.**

La política de Empleo en España tiene su origen en la Constitución Española, concretamente en el artículo 149 párrafo 1 apartado 7º que le confiere la competencia exclusiva al Estado en materia laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas<sup>15</sup>. Con este nuevo panorama se crea un marco legislativo de referencia que regule la política de empleo. Esto se materializa a través de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo. “Esta norma pretende optimizar la situación y su objetivo es conseguir el pleno empleo, aumentando su calidad, adecuando cuantitativa y cualitativamente la oferta a la demanda y protegiendo las situaciones de desempleo.” (Nogueira Ferreiro, 2014).

Asimismo, cobra importancia el Sistema Nacional de Empleo, dentro del cual existen una serie de instrumentos que sirven de coordinación y colaboración, y permiten desarrollar las políticas activas de empleo en el ámbito estatal o favorecen la ejecución

<sup>15</sup>Esta potestad de ejecución se materializa a través transferencia de las competencias a las Comunidades Autónomas, y con la culminación de los respectivos Estatutos de Autonomía. Con lo cual, se ha puesto fin al monopolio de la Administración General de Estado en cuanto materia laboral, dando paso a un modelo más descentralizados, donde los órganos de las CCAA llevan a cabo funciones y servicios que les han sido transferidos.

por parte de las CCAA. Estos tres instrumentos son: la Estrategia Española de Activación para el Empleo, los Planes Anuales de Política de Empleo, el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo.

- **La Estrategia Española de Activación para el Empleo.**

Esta estrategia se configura como el instrumento para la coordinación y ejecución de las políticas de activación para el empleo, incluyendo las políticas activas de empleo y de intermediación laboral, en el conjunto del Estado.

Dado que el presente trabajo estudia las políticas de empleo joven en el período 2008-2017, nos centraremos en el estudio de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2012-2014 y 2014-2016, en concreto, de las medidas y propuestas que se establecen en cuanto al empleo joven.

Dichas estrategias se realiza siguiendo las órdenes establecidas por la legislación que la regula, pero además, sigue los mandatos de la Unión Europea y va en consonancia con el resto de políticas de empleo a nivel nacional, considerando a los jóvenes como un colectivo prioritario sobre el que deben incidir las políticas de empleo.

La Estrategia de Empleo 2012-2014, que en atención a las personas jóvenes tiene como objetivos prioritarios la cualificación e inserción laboral. Para aquellos menores de 20, sin formación, se diseñan líneas que fomentan su reincorporación al sistema educativo; para las personas entre 20 y 25 años, la cualificación profesional centrandó la atención en el contrato de Formación y Aprendizaje como vía de inserción y formación para adquirir la cualificación profesional.

Otras medidas que se establecen dentro de la Estrategia son las de bonificaciones en las cuotas a la seguridad social por la contratación de jóvenes, el fomento de la capacidad emprendedora, o facilitar la movilidad de jóvenes desempleados en el Espacio Económico Europeo.



Entre los objetivos estratégicos y operativos que se propone la Estrategia, la gran mayoría afecta a los jóvenes, pero de manera directa tenemos los siguientes: estimular la contratación indefinida de jóvenes, especialmente jóvenes con baja cualificación, en concreto se propone una mejora del 10%; fortalecer el sistema de formación en régimen de alternancia de la actividad laboral retribuida en la empresa (formación dual) pretendiendo que la participación alcance el 14%: alcanzar una tasa de inserción de las personas menores de 30 años del 40%, entre otras.

En cuanto a la Estrategia 2014-2020 que vino a sustituir a la anterior, y se sigue basando en establecer políticas, medidas y actuaciones que combatan la situación excepcional por la que atraviesa el mercado de trabajo, proponiendo mejoras a la situación de los jóvenes y siguiendo los mandatos de la Estrategia 2020 de la Unión Europea, así como las demás medidas establecidas a nivel nacional.

Una de ellas es velar por que todos los jóvenes menores de 25 años reciban una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal. Esto no es otro mandato que el de favorecer la implantación de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y el Sistema de Garantía Juvenil.

Otro aspecto a destacar es el de seguir estableciendo medidas en favor del Contrato de Formación y Aprendizaje, ante el auge experimentado en la estrategia predecesora. No obstante, para Molero Marañón (2016) esta modalidad contractual junto con el contrato en prácticas, ha sido la respuesta clásica para la inserción laboral de los jóvenes por medio de la cualificación y la formación. A pesar de su uso extendido, no está logrando los resultados esperados debido a la desconexión existente entre ambos, por lo que se está convirtiendo en una mera modalidad de contratación temporal.

En este mismo sentido, López Rodríguez y Cueto (2017), realizan una evaluación del contrato de formación y aprendizaje y apuntan a que este impacto y crecimiento se debe a las reformas que ha habido sobre este contrato (ha pasado de afectar a los jóvenes de

hasta 21 años aumentando, tras la reforma de 2012, hasta los 30 años). Además afirman que tiene un interés más empresarial que de formación, y que en definitiva, no es un buen medio de inserción laboral para los jóvenes.

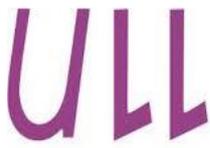
En lo referente a los objetivos que se persiguen se encuentran: mejorar la empleabilidad de los jóvenes y cumplir lo previsto por la Garantía Juvenil, mejorar la calidad de Formación Profesional para el Empleo, favorecer el emprendimiento.

En virtud del SEPE, esta Estrategia ha conseguido mejorar el porcentaje de jóvenes que recibieron atención y se incorporaron al mercado de trabajo, que se incrementó desde el 19,8% en 2015, al 22,6% en 2016. Las personas que han recibido ser servicios de asesoramiento y emprendimiento y que han iniciado una actividad por cuenta propia en los 6 meses siguientes se ha duplicado, pasando del 5,6% (18.690) en 2014, a un 9,3% (21.895) en 2016; y desde su aprobación el número de ocupados creció en 388.500 menores de 30.

- **Plan Anual de Política de Empleo.**

El Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) viene regulado en el artículo 11 de la Ley de Empleo, y se elabora con carácter anual, conteniendo los objetivos de la Estrategia Española de Activación para el conjunto del Estado, así como en las Comunidades Autónomas. Este concreta cada año los objetivos que se deben alcanzar en relación con lo expuesto en la Estrategia de Activación. Tanto su estructura como contenido se asemejan bastante, con la salvedad de que el PAPE se realiza para un año en concreto.

Lo verdaderamente trascendente de este Plan, son los Anexos que se incluye y que acompañan al contenido principal. Estos presentan un resumen de los diferentes servicios y programas a realizar, las denominaciones de los mismos, muestran la dotación presupuestaria exacta de cada ámbito de actuación, indicando a y expone cada uno de los indicadores sobre los que se asienta la evaluación del logro de los objetivos. (Nogueira Ferreiro, 2014).



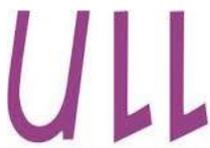
En España tal y como apunta Matía Gallo (2015), durante estos años de crisis y con el objetivos de cumplir con las recomendaciones de la OCDE, y el compromiso adoptado con la Unión Europea de cara a 2020, se han lanzado una serie de reformas (contenidas fundamentalmente en el Plan Nacional de Reformas), a fin de paliar la situación del empleo juvenil. En este trabajo se expondrán las políticas de empleo juvenil más ambiciosas: la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 y el Sistema de Garantía Juvenil.

En este sentido, la unión Europea entre las recomendaciones específicas a España subraya la necesidad de “aplicar las medidas de lucha contra el desempleo juvenil expuestas en la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 y efectuar un estrecho seguimiento de la eficacia de las mismas, por ejemplo, mediante una Garantía Juvenil. Y proseguir la labor encaminada a reforzar la pertinencia de la educación y la formación para el mercado de trabajo, reducir el abandono escolar prematuro y potenciar la educación permanente”.

### **6.1. ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE EMPRENDIMIENTO Y EMPLEO JOVEN.**

Esta estrategia se concreta mediante la el Real Decreto–Ley 4/2013, de 22 de febrero, tramitado como proyecto de ley que ha culminado en la Ley 11/2013 a la que Vallecillo Gámez y Molina Navarrete (2013) definen como “ley de autoempleo» y «empleo joven”. Incluye de medidas dirigidas al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, y supone la transposición al ordenamiento jurídico español de las prescripciones europeas para el empleo juvenil; entonces, se enmarca para dar respuesta a la Estrategia Europea 2020 y demás objetivos.

Con ella, se persigue además, promover nuevas políticas activas de empleo y mejorar la empleabilidad de los jóvenes a través de un conjunto de 100 propuestas encaminadas a lograr el inserción laboral de los jóvenes, ya sea por cuenta ajena o por medio del emprendimiento. De ellas tan solo 15 tienen un efecto inmediato a los que se les conoce

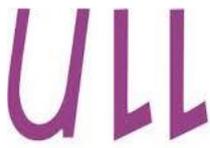


como medidas de choque o alto impacto y el resto “no son otra cosa, en su casi totalidad, que medidas obvias carentes de contenido y que debido a su falta actual de desarrollo se mueven en el ámbito de lo futurible”. Morales Ortega (2014).

Si se tiene en cuenta la afirmación, para su concreción requieren de la creación de las infraestructuras y mecanismos idóneos para llevarla a cabo, y un proceso para su implantación, con lo que los resultados no se reflejarán pronto, y empezarán a darse a largo plazo. De este modo, solo una pequeña parte de las propuestas hechas sirven para intentar revertir una situación que se antoja dramática para los jóvenes, y que requiere de una solución e intervención urgente por parte de las instituciones públicas, y sin embargo, vuelve a quedar impregnada una forma de actuar tardía (llega en el año 2013 cuando la situación para el empleo juvenil es traumática) y lenta (la Estrategia precisa de un tiempo incierto para comenzar a dar resultados) por parte de España.

En lo referente a las medidas de la EEEJ<sup>16</sup> destacan: la rebaja de las cotizaciones a la Seguridad Social, con reducciones y bonificaciones de hasta el 100%, para las empresas que contraten a jóvenes menores de 30 años; programas para que los jóvenes que abandonaron sus estudios de forma prematura puedan obtener la titulación de Educación Secundaria Obligatoria; la mejora de la empleabilidad de los jóvenes en situación de desempleo, a través de programas formativos con compromiso de contratación o el incentivo de los contratos formativos; para aquellos que decidan iniciar una actividad emprendedora, se ha puesto en marcha la tarifa plana de 50 euros para autónomos, se han ampliado las posibilidades de capitalizar la prestación por desempleo y se posibilita la compatibilización de la prestación por desempleo con el inicio de una actividad emprendedora.

<sup>16</sup>Las medidas que se adoptan por medio de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven puede ser consultada en el catálogo de presentación de la misma en la siguiente dirección:  
[http://www.empleo.gob.es/ficheros/garantiajuvenil/documentos/EEEJ\\_Documento.pdf](http://www.empleo.gob.es/ficheros/garantiajuvenil/documentos/EEEJ_Documento.pdf).



Asimismo, hay que destacar que dentro de esta estrategia se sigue potenciando la utilización del contrato para la formación (como ya se ha visto en el presente trabajo), y también del contrato de práctica, donde “se permite la posibilidad de celebrar contratos en prácticas con jóvenes menores de treinta años, aunque hayan transcurrido cinco o más años desde la terminación de los correspondientes estudios.” Además incluye, una serie de bonificaciones y compensaciones a aquellas empresas que utilicen estas modalidades contractuales.<sup>17</sup>

La novedad en este apartado llega con el contrato de primer empleo joven que se trata de una modalidad del actual contrato eventual “cuya causa se encuentra en la ausencia de experiencia del trabajador objeto del contrato y se incentiva su transformación a indefinido. Con el objetivo de facilitar la inserción de algunos colectivos con dificultades en el mercado laboral, tales como los jóvenes sin experiencia laboral, se establecen los contratos indefinidos conocidos como de “tarifa plana”, que bonifican con una tarifa plana o un mínimo exento las cotizaciones empresariales por contingencias comunes a la Seguridad Social.” Cebrián y Moreno (2015).

Pero el escenario de este contrato es muy distinto, porque en realidad da a los empresarios una modalidad de contrato temporal más sin ninguna exigencia adicional ni requisitos adicionales. Molero Marañón (2016). De ahí, que exista la opinión de que modalidades contractuales que se fortalecen o se ponen en marcha con la Estrategia de Empleo Joven no son una verdadera solución a los problemas de los jóvenes en el mercado, porque no tienen verdaderamente un carácter novedoso y, existe la certeza (como se ha recogido en la parte inicial del trabajo, relativa al estudio del mercado juvenil) de que son fuentes de contratación temporal que simplemente ofrecen una

<sup>17</sup>Todas estas cuestiones son perfectamente atendidas por Molero Marañón, M. L. (2016). El desafío de la contratación juvenil. Sanmartín Ortí (Coord.). *Jóvenes y empleo. Una mirada desde el derecho, la sociología y la economía*. España: Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, 88-101. La autora realiza un repaso a las modalidades contractuales que se ponen en funcionamiento o potencian a raíz de la puesta en marcha de la EEEJ y su repercusión.

oportunidad laboral por un tiempo determinado, pero sin brindar un futuro cierto a los jóvenes.

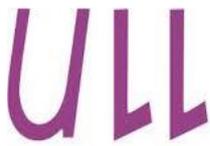
Es indudable que la EEEJ supone un paso adelante para contrarrestar la coyuntura de este colectivo en el mercado laboral, pues hasta la fecha, las políticas realizadas se encontraban dispersas en el ordenamiento español, y no había un sistema de actuación conjunta. No obstante, la Estrategia, tal y como se ha visto, está compuesta por un enorme catálogo que se torna como confuso y cargado de normativa que, sin embargo, rara vez de concreta en medidas reales y eficaces. Además, muchas de ellas suponen un giro de algunas de las que ya se habían creado, como por ejemplo las modalidades contractuales o las bonificaciones y deducciones ofrecidas a las empresas que contraten a jóvenes. Por último, hay que tener en cuenta que en el momento de su implantación, no existían las infraestructuras necesarias como para garantizar su éxito, y que, en definitiva, no ha habido una gran innovación de las políticas activas de empleo.

## **5.2. EL SISTEMA ESPAÑOL DE GARANTÍA JUVENIL.**

El Sistema Español de Garantía Juvenil<sup>18</sup> surge en el año 2014 dentro de la política de empleo juvenil de la Unión Europea, y por medio de la presentación del Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil, y además, está encuadrada orgánicamente dentro de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven.

El objetivo principal del sistema es que todos los jóvenes menores de 25 años (se amplía hasta 30 cuando la tasa de desempleo en el colectivo sea igual o superior al 20%) accedan a una oferta de empleo, formación o prácticas en un período de 4 meses tras la finalización de estudios o pasen a ser desempleados.

<sup>18</sup>Su regulación está contenida en el Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. Posteriormente modificado por el Real Decreto-Ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.



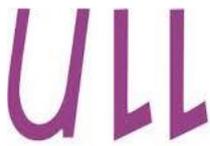
Para ello, si implica al as administraciones públicas para el desarrollo de las actividades oportunas, y por parte de los jóvenes, deben contar con los requisitos impuestos para acceder, y manifestar la voluntad de inscribirse en el Sistema.<sup>19</sup>

En cuanto a las principales líneas de actuación del Sistema son las siguientes:

En primer lugar, están las medidas para favorecer la intermediación: el interesado tiene que estar plenamente informado y ser asesorado en lo relativo a la búsqueda de empleo (currículo, entrevistas, ofertas, etc.). Por tanto, “estas medidas exige una colaboración entre servicios de empleo, centros de educación y formación, proveedores de orientación profesional y los servicios de apoyo a la juventud.” González Díaz y Rubio Bañón (2017).

Luego, aparecen aquellas medidas destinadas a para mejorar la empleabilidad y que se orientan por medio de oportunidades formativas para este colectivo marginal. Requiere de la potenciación y mayor implantación de la formación dual. Ésta tiene por objeto la cualificación profesional de los trabajadores en un régimen de alternancia de actividad laboral en una empresa con la actividad formativa. Rodríguez y Ramos (2016) recogen los aspectos en los que debe basarse la formación dual, destacando que permite una conexión más inmediata con el puesto de trabajo, y facilita la inserción de los trabajadores. Por su parte Jover Torregosa (2011) hace alusión a la importancia de que la educación se oriente hacia una formación para el empleo por medio de una inserción profesional y ocupacional, que sirva de puente entre el sistema educativo y el mercado laboral, que motive, oriente y donde los jóvenes adquieran las competencias para desarrollar un puesto de trabajo de forma óptima. También destaca la obligación de una innovación continua en los programas de formación y de realizar evaluaciones de éstos.

<sup>19</sup>Para inscribirse es preciso cumplir con unos requisitos de territorialidad (tener nacionalidad española o ser ciudadanos de la Unión o de los Estados parte del Acuerdo Económico Europeo o Suiza que se encuentren en España en ejercicio de la libre circulación y residencia); no haber trabajado, recibido acciones educativas o formativas en el día natural anterior a la fecha de presentación de la solicitud; presentar una declaración expresa de tener interés en participar en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, adquiriendo un compromiso de participación activa en las actuaciones que se desarrollen en el marco de la Garantía Juvenil, que se realiza con carácter general ante el respectivo servicio público de empleo.

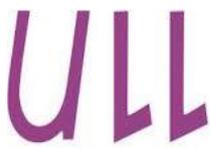


La formación, debe adaptarse a los continuos cambios que se producen en el ambiente del mercado de trabajo, pues si no, dejaran de ser eficaces.

En tercer lugar, lo ocupan las medidas para favorecer la contratación, Escudero Rodríguez (2016) recoge algunas de las medidas en este apartado. La bonificación por la contratación indefinida de personas beneficiarias del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Dentro de ésta aparecen: bonificación mensual de trescientos euros en la aportación empresarial a la cotización a la Seguridad Social, bonificación o reducción del mínimo exento de cotización a la Seguridad Social (500 primeros euros de la base de cotización por contingencias comunes en caso de un contrato indefinido), incentivos a la contratación a tiempo parcial con vinculación formativa, en prácticas y a la contratación a tiempo parcial (la bonificación podrá llegar al 100% si se cumplen los requisitos previstos).

Por último, están las medidas de apoyo al emprendimiento, para las cuales se requiere de actuaciones concretas que sirvan para ejecutar proyectos empresariales fruto de apoyo a los emprendedores (Sempere y Fernández, 2013). A ello contribuye “la posibilidad de capitalización de la prestación por desempleo o, para el emprendedor con determinadas cargas familiares/económicas, la compatibilización de la prestación por desempleo y el inicio de una actividad emprendedora”. González Díaz y Rubio Bañón (2017).

Una vez analizado lo que pretende conseguir la Garantía Juvenil, y los campos en los que quiere incidir a fin de conseguir mejorar el empleo de los jóvenes, se llega a la conclusión de que no supone una revolución en este campo, ya que, muchas de las medidas, tales como apoyo a emprendedores, formación, o incentivos a la contratación de jóvenes ya existían. De ahí que para Sánchez – Rodas Navarro (2014) esta medida no sea “nada nuevo bajo el sol”. Lo que si se produce es una mayor profundización de todas estas cuestiones, y una participación y colaboración más activa del Estado y las Comunidades Autónomas.



También el aspecto diferencial se da en el presupuesto destinado a la Garantía Juvenil, llegando a prácticamente 3260 millones de euros hasta el 2020.

Con lo cual, a pesar de que a Garantía Juvenil nace como la reforma decisiva y con más apoyo presupuestario e institucional para dar respuesta a un problema institucional, que con las crisis alcanzó cotas insospechadas. Aunque, la realidad es que a día de hoy el Sistema cuenta con una serie incongruencias, a pesar de adoptar una extensa normativa (a la altura de situación) y de las cuantías destinadas son inmensas.

Esta cuestión es abordada por Taléns Visconti (2017), quién realiza un estudio completo sobre el Sistema de Garantía Juvenil, puntualiza algunos de los sinsentidos que alberga. Por un lado, se regula el proceso de inscripción y del fichero de registro, pero no se hace lo propio con las acciones que se van a llevar a cabo dando lugar a que sea cada administración la encargada de concretarlas. Por tanto, al existir esta libertad, (González Díaz y Rubio Bañón, 2017) cada Comunidad Autónoma ha establecido sus propios criterios dando lugar a diferencias entre las acciones que se desarrollan y los requisitos para ser beneficiarios, generando desigualdades entre los jóvenes en función del territorio nacional, como el caso de Canarias, donde la edad se establece en los 30 años cumplidos.

Por otro lado, ateniendo al objetivo principal que tiene el Sistema es que en el plazo de 4 meses los jóvenes reciban una oportunidad educativa o una oferta de empleo. En ningún caso, se garantiza un puesto de trabajo, por lo que puede dar lugar a una desmotivación y desinterés por parte de este colectivo en la participación, si tras la finalización de estudios, prácticas o acción formativa no lo encuentran.

También se ha obviado del Sistema a una parte trascendental, como son los empresarios, la no participación de éstos en los incentivos y bonificaciones que se emplean, da lugar a que no encuentren un estímulo para la contratación de jóvenes.

Así, las modalidades contractuales actuales que están planteadas no son atractivas para los empresarios y no están teniendo un uso extensivo. (Escudero Rodríguez, 2016).

Uno de los fracasos más sonados del Sistema de Garantía Juvenil es la publicidad que se ha hecho. Las campañas institucionales de comunicación y publicidad han sido ineficaces e insuficientes. No se transmitió la magnitud y las propuestas sobre todo a los jóvenes, pero tampoco a los empresarios, y demás colectivos sociales. Por tanto, es necesario que se promuevan mecanismos de promoción del Sistema que puedan llegar a los jóvenes y que permitan contribuir a lograr los cometidos.

Esta situación denota una deficiente estrategia de implantación por parte de las administraciones públicas. En este sentido, Sánchez – Rodas Navarro (2014), manifiesta que, el hecho de no haber consecuencias legales ante el incumplimiento de los compromisos y demora de la Administración hace que esta se convierte en un “expectativa”.

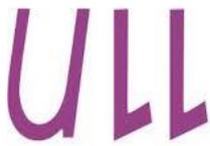
Esta falta de información hace que no haya datos veraces acerca del funcionamiento del Sistema. Los datos principalmente existentes provienen de la prensa que se ha hecho eco de la mala aceptación que está teniendo. De hecho, durante su primer año, la cifra de inscritos llegó a 26.660<sup>20</sup> (una cantidad insignificante en relación con los recursos y expectativas) y, tal y como apunta Escudero Rodríguez (2016) los contratos formalizados fueron 435, ascendiendo en el 2015 a una cantidad ligeramente superior a 4.000. Durante el 2016, solamente un 19% de los jóvenes estaban inmersos en el Sistema, lo que se traduce en alrededor de 241.000 personas.<sup>21</sup> Además, entre 2015 y 2016 solo se beneficiaron el 33,8% de ellos. Para el año 2017, la cifra alcanzó los 800.000 inscritos, no obstante, solo 12.706 habían suscrito un contrato.<sup>22</sup>

Este sería uno de los problemas fundamentales que tiene el Sistema, la falta de datos y

<sup>20</sup> <http://www.elmundo.es/economia/2016/03/23/56f1a9cb46163f17638b4622.html>

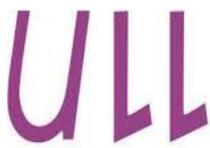
<sup>21</sup> [https://www.huffingtonpost.es/2017/10/23/entry-slug-1508780949740\\_a\\_23252936/](https://www.huffingtonpost.es/2017/10/23/entry-slug-1508780949740_a_23252936/)

<sup>22</sup> <http://www.eleconomista.es/economia/noticias/9037869/03/18/Solo-un-tercio-de-los-inscritos-en-garantia-juvenil-se-beneficiaron-en-2-anos.html>



transparencia, y junto a ella, la evaluación. En nuestro país no se ha llevado hasta la fecha un estudio sobre los resultados que está teniendo hasta el momento el Sistema de Garantía Juvenil, las posibles reorientaciones que se puedan plantear, los aspectos a incidir, objetivos que se hayan cumplido o queden por cumplir, etc. Este aspecto es una tónica habitual en las políticas de empleo, donde no hay una rutina habitual en esta materia. (O'Higgins, 2001).

Lo que sí se sabe es que a pesar de la falta de evaluación, y que los datos hasta la fecha no son los esperados, es imprescindible continuar impulsando esta medida, realizando esfuerzos más significativos, como por ejemplo, un contrato que logre una inserción real de los jóvenes en el mercado que sea atractivo tanto para estos, como para los empresarios. Además, poco a poco se constata una disminución de la tasa de desempleo, lejos todavía de los niveles anteriores a la crisis económica, lo que debe servir de motivación suficiente como para corregir las dificultades estructurales y continuar mejorando los niveles de empleo, salarios, condiciones de trabajo, duración del contrato, etc.



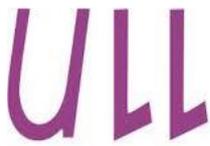
## CONCLUSIONES.

La crisis económica que sacudió el mercado de trabajo a raíz del año 2008, incidió enormemente en los jóvenes que, sin duda, son el colectivo más perjudicado. De forma, rápida la tasa de desempleo comenzó a aumentar exponencialmente, no sólo en nuestro país, sino también de forma generalizada en el conjunto de la Unión Europea, llegando a cifras nunca antes registradas.

A esta situación, hay que añadir los problemas estructurales que vienen padeciendo algunos países desde las últimas décadas del siglo pasado, tales como la temporalidad, en la educación y formación, y más concretamente el abandono y fracaso escolar, el escaso emprendimiento y autoempleo, etc.

El contexto se volvió tan extraordinario, que ante la presión de los agentes sociales, y para dar respuesta al desempleo juvenil, la Unión Europea en el 2010 comienza a intervenir por medio del planteamiento de políticas de empleo y otras acciones y medidas. La primera de ellas, es la Estrategia 2020, que supone un reflejo de la Europa del mañana. En este sentido, el impacto en el desempleo ha sido tal, que es muy difícil que muchos de los Estados de la UE puedan cumplirlos. Este es el caso de España, donde los informes pertinentes al Semestre Europeo de 2016 y 2017 concluyen que nuestro país, con el ritmo de crecimiento y las reformas actuales, tiene muy difícil alcanzarlos. Ello a pesar de que el objetivo de empleo para las personas de 20 a 64 años se ha rebajado al 70% y que la meta de abandono escolar es que esté por debajo del 15%.

Posteriormente, con el desarrollo de esta Estrategia se empezaron a introducir medidas concretas dirigidas a reconducir el mercado de trabajo juvenil. Las acciones van orientadas a favorecer la inserción de los jóvenes, la movilidad por el territorio europeo, lograr un primer empleo, establecer unas pautas concretas en las prácticas, así como reincidir en la formación. Sin duda, la que mayor peso tiene desde el punto de vista de las acciones que se acometen y del presupuesto que se van a emplear es la Garantía



Juvenil. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, todavía no está ofreciendo los resultados esperados.

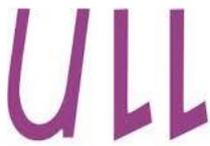
En lo referente a España, las pautas Europeas se definen principalmente en dos medidas, la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y el Sistema de Garantía Juvenil.

La primera, se compone de un conjunto de medidas, de las cuales, solo unas pocas, en concreto 15, tienen una incidencia en el corto plazo. Con lo que, ante una situación excepcional, que requieren acciones con resultados casi inmediatos, éstos se aguardan para el largo plazo; y en muchas ocasiones, no están siendo los esperados porque se están potenciando: modalidades contractuales que no son convenientes ni atractivas para los jóvenes, incentivos y bonificaciones que las empresas no utilizan para contratar de forma indefinida, generando incertidumbre laboral a los jóvenes.

Por su parte la Garantía Juvenil, supone, la acción más trascendente, desde el punto de vista de lo que implica y el presupuesto destinado a tal fin. Sin embargo, durante estos primeros años de andadura, no ha conseguido los fines esperados. En primer lugar, las instituciones y administraciones españolas no han hecho una publicidad y promoción de esta medida, y hasta el 2016, los jóvenes inscritos en el Sistema era prácticamente insignificante, al igual que los contratos suscritos hasta el momento.

Este aspecto es muy preocupante, se trata de una medida que cuenta con importante apoyo desde el ámbito europeo y da como una oportunidad inigualable para reconducir a los jóvenes y sacarlos del bucle en el que se encuentran. Sin embargo, las instituciones españolas se permiten el lujo de no poner los cimientos, infraestructuras y demás medidas destinadas a ponerla en funcionamiento desde el primer momento.

Por otra parte, ninguna de las actuaciones hechas por ahora tiene un carácter novedoso, más allá de la aparición del primer contrato joven o de los incentivos a la contratación parcial, pues, las políticas de empleo siguen insistiendo en aspectos en los que ya se ha planteado en otras ocasiones. Por ello, es preciso que se continúen fomentando las políticas activas de empleo para que vuelva al nivel presupuestario en el que se situaban



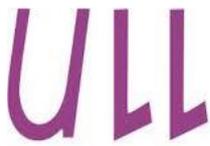
Universidad  
de La Laguna

Facultad de Derecho



antes del inicio de la crisis, a la vez que se reorienten, y destinen a crear empleo. También se viene demandando la existencia de un contrato laboral para los jóvenes que permita la efectiva inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo.

En definitiva, los jóvenes, que históricamente han sido un colectivo vulnerable, se han visto muy perjudicados por la crisis económica. Además, las propuestas realizadas hasta la fecha son insuficientes, aunque empiecen a mejorar las tasas de desempleo, con lo que hay que seguir aunando esfuerzos hacia un grupo muy castigado.



## 7. BIBLIOGRAFÍA.

Aguilar Martín, M. C. (2015). Mecanismos públicos para favorecer la transición de los jóvenes en el proceso de incorporación al mundo laboral. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del empleo*, vol. 3, nº3, 1-30.

Alujas (2002). *Las Políticas Activas del Mercado de Trabajo en España 1985-2000*. Universidad de Barcelona, Barcelona.

Ayllón, S. (2014). Youth Poverty, Employment, and Leaving the Parental Home in Europe. *Review of Income and Wealth*, vol. 61, 651-676.

Beveridge, W. (1944). *Full Employment in a Free Society*. George Allen and Unwin, London.

Capó y Gómez (2006). Pleno empleo: concepto y estimaciones para las regiones españolas. *Revista de Economía Laboral*, nº 3, 1-13.

Cebrián López, I. y Moreno Raymundo, G. (2015). La efectividad de las reformas laborales en el empleo de los jóvenes. *Revista de Economía Laboral*, nº 12, 128- 163.

Cebrián López, I. y Moreno Raymundo, G. (2016). El empleo de los y las jóvenes en España y los efectos de las reformas laborales. Sanmartín Ortí (Coord.). *Jóvenes y empleo. Una mirada desde el derecho, la sociología y la economía*. España: Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, 50-60.

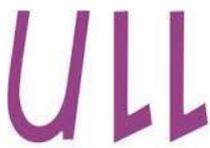
Comisión Europea. (2010). COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo. COM(2010) 682.

Comisión Europea. (2010). Europa 2020: la estrategia de la Unión Europea para el crecimiento y la ocupación. (COM 2010 2020).

Comisión Europea. (2011). Recomendación del Consejo relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro. (COM 2011 19).

Comisión Europea. (2016). Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2016. (COM. 2015 690).

Comisión Europea. (2016). Informe sobre España 2016, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos. (SWD 2016 78).



Consejo de la Unión Europea. (2009). Conclusiones del Consejo de 12 de mayo de 2009 sobre un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación («ET 2020»). (2009/C 119/02).

Consejo de la Unión Europea. (2016). La Garantía Juvenil y la Iniciativa de Empleo Juvenil, situación al cabo de tres años. (COM 2016 646).

Consejo Europeo. (2013). Conclusiones Marco Financiero Plurianual. (EUCO 37/13).

Escudero Rodríguez, R. (2016). El Sistema Nacional de Garantía Juvenil: entre un amplio número de medidas y unos resultados aún insuficientes. Sanmartín Ortí (Coord.). *Jóvenes y empleo. Una mirada desde el derecho, la sociología y la economía*. España: Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, 50-60.

Escudero Vasconez, V. y López Mourelo, E. (2014). El sistema de Garantía Juvenil en Europa: Características, Desarrollo y Desafíos. *Revista ICE*, n° 881, 83-100.

Eurofound. (2012). Youth Guarantee: Experiences from Finland and Sweden.

European Commission. (2012). Youth employment: Commission proposes package of measures – frequently asked questions. (IP/12/1311).

Fresno y Tsolakis (2010). Inclusión, Estrategia Europa 2020 y Programa Nacional de Reformas. *Humanismo y Trabajo Social*, vol. 9, 33- 69.

González Díaz y Rubio Bañón (2017). La garantía juvenil como solución a la exclusión social de los jóvenes. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n°36, 113-125.

González Olivares, De-Juanas Oliva y Rodríguez Bravo (2015). Políticas de empleo juvenil en Europa. Análisis de prioridades y estrategias. *Social and Education History*, vol. 4, n°1, 27-48.

Jover Torregrosa, D. (2011). Formación y Empleo: Estrategias posibles desde la Educación. *Revista de Educación Social*, n° 13, 1-10.

Keynes, J. M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Macmillan, London.

Martínez López, A. (2008). La influencia de las políticas activas de empleo en las transformaciones de los modos de intervención y los modelos contemporáneos de bienestar social. *Portularia*, vol. 8, n°2, 103-115.

Matía Gallo, N. (2015). Europa 2020. La estrategia europea para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. *Derecho y Cambio Social*, n° 41, 1-17.

- Molero Marañón, M. L. (2016). El desafío de la contratación juvenil. Sanmartín Ortí (Coord.). *Jóvenes y empleo. Una mirada desde el derecho, la sociología y la economía*. España: Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, 88-101.
- Morales Ortega, J. M. (2014). *Jóvenes y políticas de empleo: entre la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Garantía Juvenil*. Albacete: Bomarzo.
- Moreno Mínguez, A. (2015). La empleabilidad de los jóvenes en España: Explicando el elevado desempleo juvenil durante la recesión económica. *Revista Internacional de Investigación en ciencias Sociales*, vol. 11, nº 1, 3-20.
- Navarrete Moreno, L. (2014). *La emigración de los jóvenes españoles en el contexto de la crisis. Análisis y datos de un fenómeno difícil de cuantificar*. Madrid: Observatorio de la Juventud en España.
- Nogueira Ferreiro, L. (2014). Comentario a la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 y el Plan Anual de Política de Empleo 2014. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, nº 4, 3-18.
- O'Higgins, N. (2001). *Desempleo juvenil y política de empleo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- OCDE (2001): «*Perspectives de l'emploi de l'OCDE*».
- OIT. (2017). *Global Employment Trends for Youth 2017*.
- Pérez Campos, I. (2013). El empleo juvenil en la Unión Europea. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, vol. XLVI, 169-190.
- Ramos, J. Vicent, L. y Recuenco, L. (2015). Desempleo Juvenil en España. *ICEI*, vol. 1, nº 1, 1-59.
- Rocha, F. (2012). El desempleo juvenil en España. Situaciones y recomendaciones políticas. *Fundación 1º de Mayo. Colección Informes*, nº 50.
- Rodríguez y Cueto (2017). Evaluación del contrato de formación en España. Universidad de Castilla-La Mancha (editor). *XXIV Encuentro de Economía Pública*. Toledo.
- Rodríguez, C. y Ramos, J. (2016). El sistema español de Garantía Juvenil y Formación Profesional Dual en el contexto de la Estrategia Europea de Empleo. *Revista ICEI*, 5- 39.
- Román, I. y Bonillo, D. (2016). La crisis económica y el turismo internacional en España. *International Journal of Scientific Management Tourism* , vol. 2, nº2 , 271-283.



Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social repensar el Estado providencia*. Buenos aires: Manantial.

Sánchez- Rodas Navarro, C. (2014). La garantía juvenil en la Unión Europea. Obstáculos para su implantación en España. *Revista Derecho Social y Empresa*, nº1, 17-42

Sempere y Fernández (2013). Emprendedores y reformas laborales. *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, vol. 8, 15-48.

Tobes Portillo, P. (2002). El desarrollo de las políticas activas en España: Un análisis de los planes de acción para el empleo. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº36, 15-43.

Toharia, L. y Cebrián, I. (2008). La temporalidad en el empleo: atrapamiento y trayectorias. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 71, 247-249.

Taléns Visconti (2017). La implantación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil en España. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, vol. 5, nº 3, 1-36.

UGT y CCOO (2017). Valoraciones y propuestas de UGT y CCOO Presupuestos Generales del Estado 2017. Recuperado de:  
[http://portal.ugt.org/actualidad/2017/NEG\\_COL\\_NUM\\_30/4\\_doc.pdf](http://portal.ugt.org/actualidad/2017/NEG_COL_NUM_30/4_doc.pdf)

Ushakova, T. (2014). La Política de Empleo de la OIT y su Influencia en el Modelo Español. *Revista Iberoamericana de relaciones laborales*, vol. 30, 17-34.

Vallecillo Gámez y Molina Navarrete. (2013). La Nueva Ley de Fomento del Autoempleo: En Busca de El Dorado. *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, nº 367, 64.

## 8. ANEXO.

**Tabla 1.** Tasa de desempleo en los menores de 25 años.

| AÑO/GEO | Unión Europea | Alemania | España | Francia | Portugal |
|---------|---------------|----------|--------|---------|----------|
| 2007    | 15,8          | 11,8     | 18,1   | 19,5    | 21,4     |
| 2008    | 15,9          | 10,4     | 24,5   | 19,0    | 21,6     |
| 2009    | 20,3          | 11,1     | 37,7   | 23,6    | 25,3     |
| 2010    | 21,4          | 9,8      | 41,5   | 23,3    | 28,2     |
| 2011    | 21,8          | 8,5      | 46,2   | 22,6    | 30,2     |
| 2012    | 23,3          | 8,0      | 52,9   | 24,4    | 38,0     |
| 2013    | 23,8          | 7,8      | 55,5   | 24,9    | 38,1     |
| 2014    | 22,2          | 7,7      | 53,2   | 24,2    | 34,7     |
| 2015    | 20,3          | 7,2      | 48,3   | 24,7    | 32,0     |
| 2016    | 18,7          | 7,1      | 44,4   | 24,6    | 28,2     |
| 2017    | 16,8          | 6,8      | 38,6   | 22,3    | 23,8     |

Fuente: elaboración a partir de datos de EUROSTAT.

**Tabla 2.** Salario y tasa de variación salarial de los jóvenes españoles de entre 20 y 29 años.

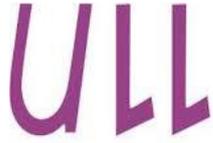
|             | De 20 a 24 años  | De 25 a 29 años  | De 20 a 29 años  |                 |
|-------------|------------------|------------------|------------------|-----------------|
|             | Ambos sexos      | Ambos sexos      | Media            | Variación anual |
| <b>2008</b> | <b>13.293,39</b> | <b>17.434,00</b> | <b>30.727,39</b> |                 |
| <b>2009</b> | <b>12.784,44</b> | <b>17.530,28</b> | <b>30.314,72</b> | <b>-1,34%</b>   |
| <b>2010</b> | <b>13.349,15</b> | <b>17.637,97</b> | <b>30.987,12</b> | <b>2,22%</b>    |
| <b>2011</b> | <b>12.210,47</b> | <b>16.938,06</b> | <b>29.148,53</b> | <b>-5,93%</b>   |
| <b>2012</b> | <b>11.296,43</b> | <b>16.244,38</b> | <b>27.540,81</b> | <b>-5,52%</b>   |
| <b>2013</b> | <b>10.668,30</b> | <b>15.587,21</b> | <b>26.255,51</b> | <b>-4,67%</b>   |
| <b>2014</b> | <b>11.835,07</b> | <b>16.305,61</b> | <b>28.140,68</b> | <b>7,18%</b>    |
| <b>2015</b> | <b>11.228,51</b> | <b>16.046,47</b> | <b>27.274,98</b> | <b>-3,08%</b>   |
| <b>2016</b> | <b>11.316,30</b> | <b>15.876,26</b> | <b>27.192,56</b> | <b>-0,30%</b>   |

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Anual de Estructura Salarial. Serie 2008-2016

**Tabla 3.** Tasa de actividad de los jóvenes españoles por tramo de edad.

|             | <b>De 16 a 19 años</b> | <b>De 20 a 24 años</b> | <b>De 25 a 29 años</b> | <b>Media</b> |
|-------------|------------------------|------------------------|------------------------|--------------|
| <b>2008</b> | <b>29,12</b>           | <b>68,13</b>           | <b>86,80</b>           | <b>61,35</b> |
| <b>2009</b> | <b>24,70</b>           | <b>66,49</b>           | <b>86,85</b>           | <b>59,35</b> |
| <b>2010</b> | <b>21,50</b>           | <b>64,65</b>           | <b>87,14</b>           | <b>57,76</b> |
| <b>2011</b> | <b>19,29</b>           | <b>63,16</b>           | <b>86,73</b>           | <b>56,39</b> |
| <b>2012</b> | <b>17,44</b>           | <b>61,18</b>           | <b>87,22</b>           | <b>55,28</b> |
| <b>2013</b> | <b>16,60</b>           | <b>59,77</b>           | <b>87,03</b>           | <b>54,47</b> |
| <b>2014</b> | <b>14,77</b>           | <b>57,81</b>           | <b>86,82</b>           | <b>53,13</b> |
| <b>2015</b> | <b>14,88</b>           | <b>56,72</b>           | <b>85,25</b>           | <b>52,28</b> |
| <b>2016</b> | <b>13,73</b>           | <b>54,94</b>           | <b>85,08</b>           | <b>51,25</b> |
| <b>2017</b> | <b>14,58</b>           | <b>55,39</b>           | <b>84,89</b>           | <b>51,62</b> |

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa.



Universidad  
de La Laguna

Facultad de Derecho

